

DALLE RAGIONI DELLA SPERANZA
ALLA SPERANZA DELLA RAGIONE

UNA OCCASIONE DA NON PERDERE PER DARE AL PAESE
UNA NUOVA POLITICA ECONOMICA E SOCIALE

Marzio Scheggi
responsabile scientifico
dell'Istituto Health Management

FIRENZE 14 settembre 2014

PREMESSA

I DATI DAI QUALI NON SI PUÒ (E NON SI DEVE) PRESCINDERE

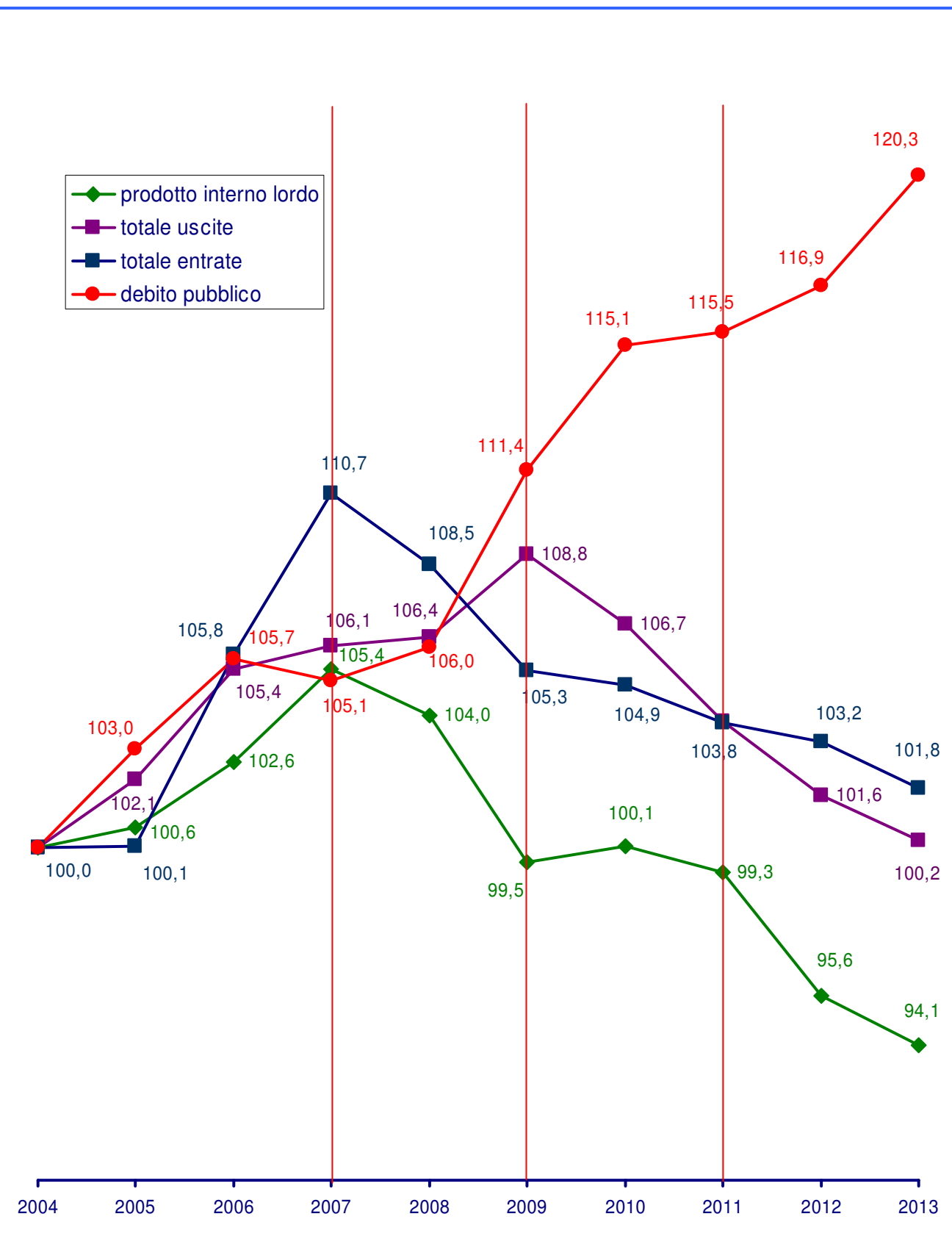
In una delle recenti puntate della trasmissione Otto e Mezzo l'ospite di turno, la professoressa Cattaneo, una delle menti più brillanti della ricerca italiana, nominata per i suoi meriti scientifici senatore a vita, interrogata sulla sua valutazione della politica ha affermato che una cosa che l'ha particolarmente colpita è il distacco tra la politica e la realtà. Ed in effetti gli eventi di questi anni e l'inconcludenza della politica rispetto a vere e proprie emergenze economiche e sociali, confermano questo giudizio.

Il grafico riprodotto in figura 1 rappresenta una efficace sintesi del quadro macroeconomico. I valori registrati negli anni della serie sono attualizzati moltiplicando i valori correnti per un coefficiente che li trasforma in valori 2013. Il grafico mostra tre evidenti punti di discontinuità:

- ✓ il 2007, rispetto al quale si registra nei due anni successivi un vero e proprio crollo del prodotto interno lordo, che pur con tutti i limiti ad esso connaturali resta il più efficace indicatore del benessere economico, ed una contestuale riduzione delle entrate, sia per quanto concerne le entrate fiscali che per quanto concerne i contributi previdenziali che sono per diversi motivi comunque entrambi correlati al prodotto interno lordo;
- ✓ il 2009, rispetto al quale si registra una netta inversione di tendenza nell'andamento della spesa pubblica, che mostra una diminuzione relativa maggiore di quella registrata dalle entrate, consentendo così un avanzo primario progressivamente crescente;
- ✓ il 2011, rispetto al quale, dopo una effimera ripresa registrata nel 2010, il prodotto interno lordo riprende la tendenza decrementale registrata nel biennio 2008 – 2009.

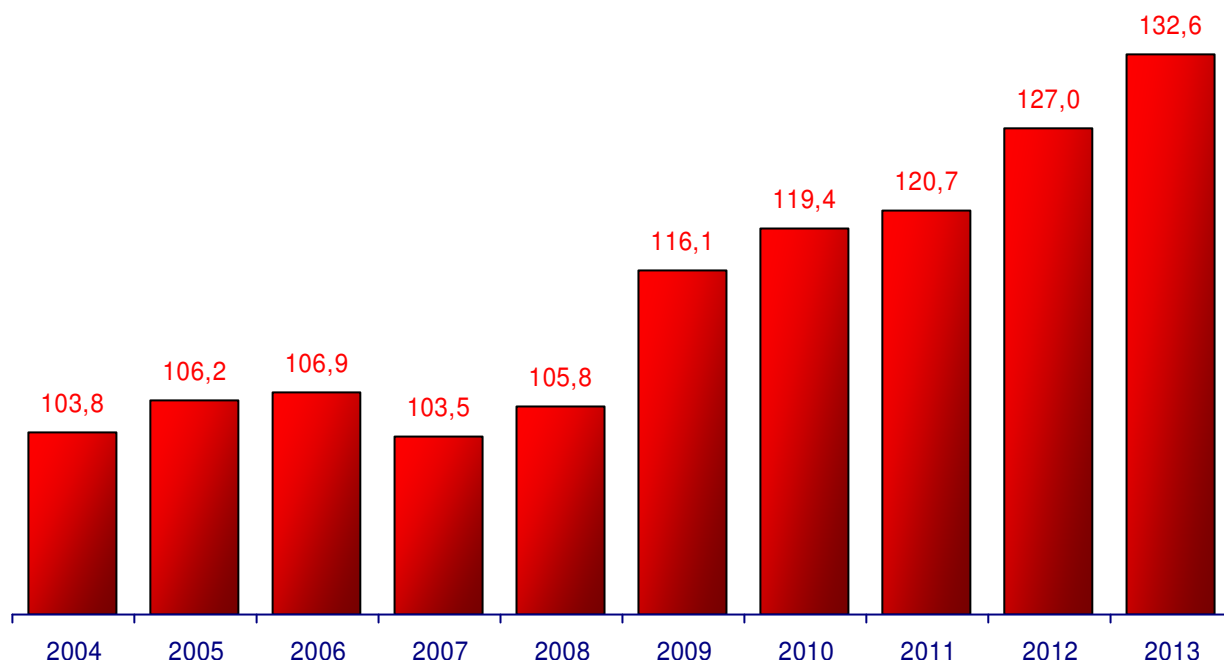
L'unico indicatore che dal 2007 in poi mostra un inesorabile progressivo incremento è il debito pubblico, che ha raggiunto nel luglio 2014, ultimo dato disponibile pubblicato il 12 settembre scorso nel numero 49 del supplemento al bollettino statistico della Banca d'Italia, l'astronomica cifra di 2.169 miliardi di euro. L'effetto congiunto dell'incremento del debito e del decremento del prodotto interno lordo produce il risultato rappresentato nel grafico riprodotto in figura 2. E la situazione è destinata ad un netto peggioramento se vengono confermate le previsioni formulate dall'OCSE nel rapporto di medio termine appena pubblicato, che riporta per l'Italia nel 2014 una diminuzione del PIL dello 0,4% (a fronte di un incremento stimato solo pochi mesi fa dello 0,5%), e nel 2015 un incremento dello 0,1% (a fronte di precedenti stime di un aumento dell'1,1%). La sintesi si esprime in una sola parola: recessione.

figura 1 – i principali aggregati macroeconomici



fonti: Ministero dell'economia – documento di economia e finanza e relazione generale

figura 2 – incidenza percentuale del debito pubblico sul prodotto interno lordo



fonti: Ministero dell'economia, relazione generale e DEF

La drammaticità del quadro macroeconomico è stata confermata dai dati pubblicati dall'ISTAT il 6 agosto 2014 in merito all'andamento del PIL, dati che sono risultati addirittura peggiori delle più pessimistiche previsioni. Nel bollettino statistiche flash pubblicato il 6 agosto 2014 si legge infatti che *nel secondo trimestre 2014 il prodotto interno lordo (PIL), espresso in valori concatenati con anno di riferimento 2005, corretto per gli effetti di calendario e destagionalizzato, è diminuito dello 0,2% rispetto al trimestre precedente e dello 0,3% nei confronti del secondo trimestre del 2013*. Gli analisti economici hanno definito questa situazione recessione tecnica e l'impatto sulle borse e sullo spread è stato devastante.

La drammaticità del quadro macroeconomico trova conferma in quattro indicatori particolarmente rappresentativi

- ✓ il tasso di disoccupazione generale
- ✓ il tasso di disoccupazione giovanile
- ✓ l'indice di povertà assoluta
- ✓ l'indice di povertà relativa.

Nel periodo dal 2007 al 2013 tutti e quattro gli indicatori considerati sono risultati in progressivo incremento; le persone senza lavoro, i giovani senza lavoro, le persone in condizioni di disagio sono raddoppiate. I dati trimestrali relativi al primo trimestre 2014, gli ultimi dati trimestrali disponibili alla data di redazione di questo documento, pubblicati sul bollettino statistiche flash del 3 giugno 2014 sono letteralmente allarmanti. A pagina 10 del bollettino si legge: *nel primo trimestre 2014 il tasso di disoccupazione, in crescita da undici trimestri, raggiunge il 13,6% (+0,8 punti percentuali rispetto a un anno prima). L'indicatore sale per entrambe le componenti di genere, portandosi al 12,9% per gli uomini e al 14,5% per le donne.*

Il fenomeno assume proporzioni che non è eccessivo definire drammatiche nel mezzogiorno, dove la disoccupazione generale risulta più che doppia rispetto a quella registrata nell'area del nord e l'indice di povertà relativa quasi quattro volte superiore a quello registrato nel nord.

figura 3 – tasso di disoccupazione generale – valori medi annui

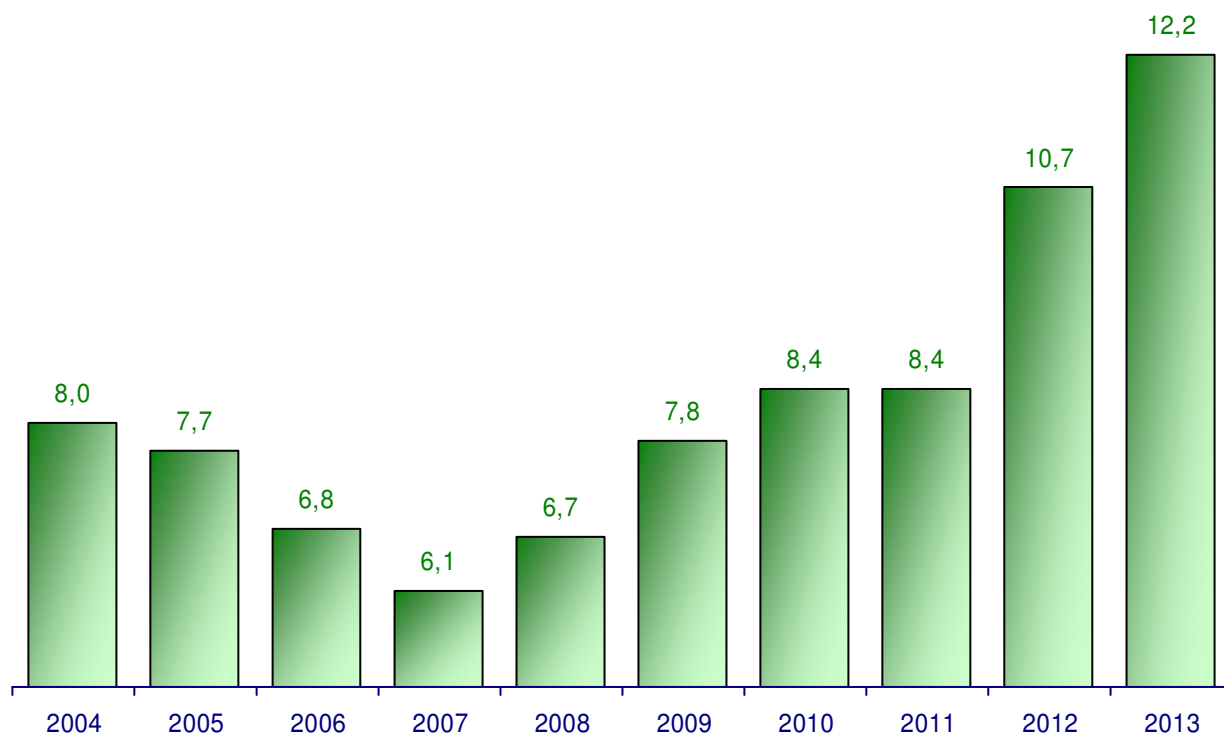
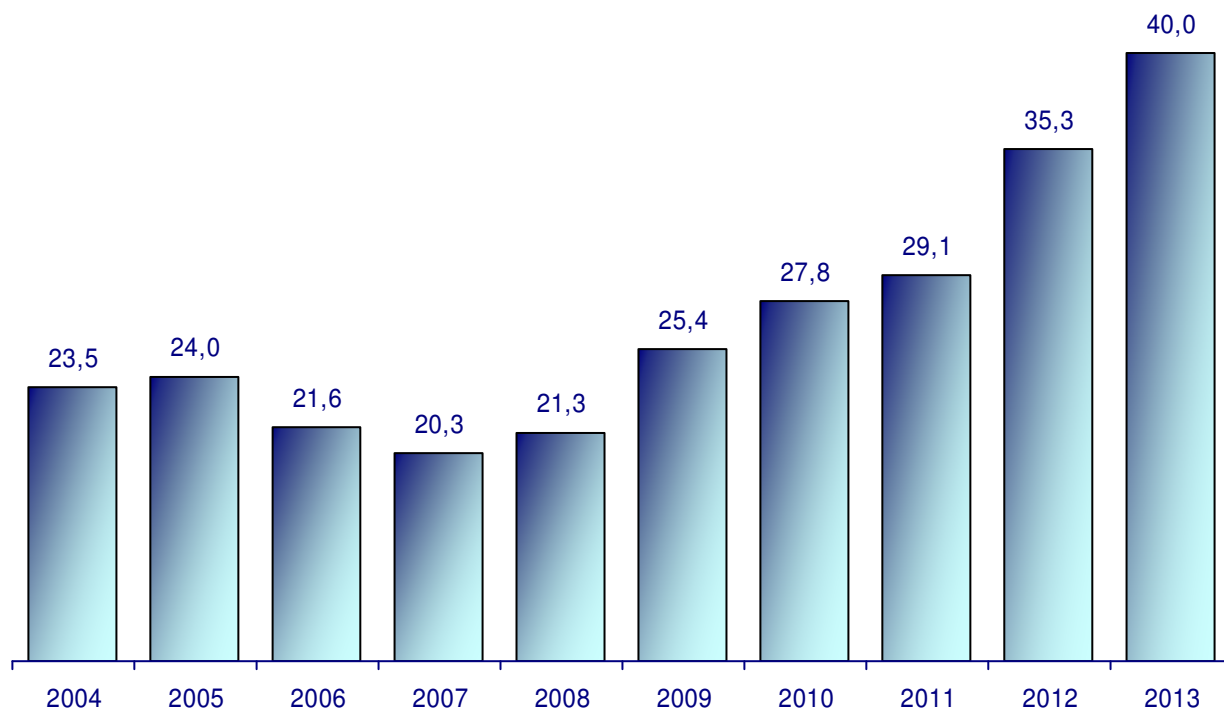


figura 4 – tasso di disoccupazione giovanile – valori medi annui



fonte: EUROSTAT – Statistics DataBase

figura 5 – tasso di povertà assoluta

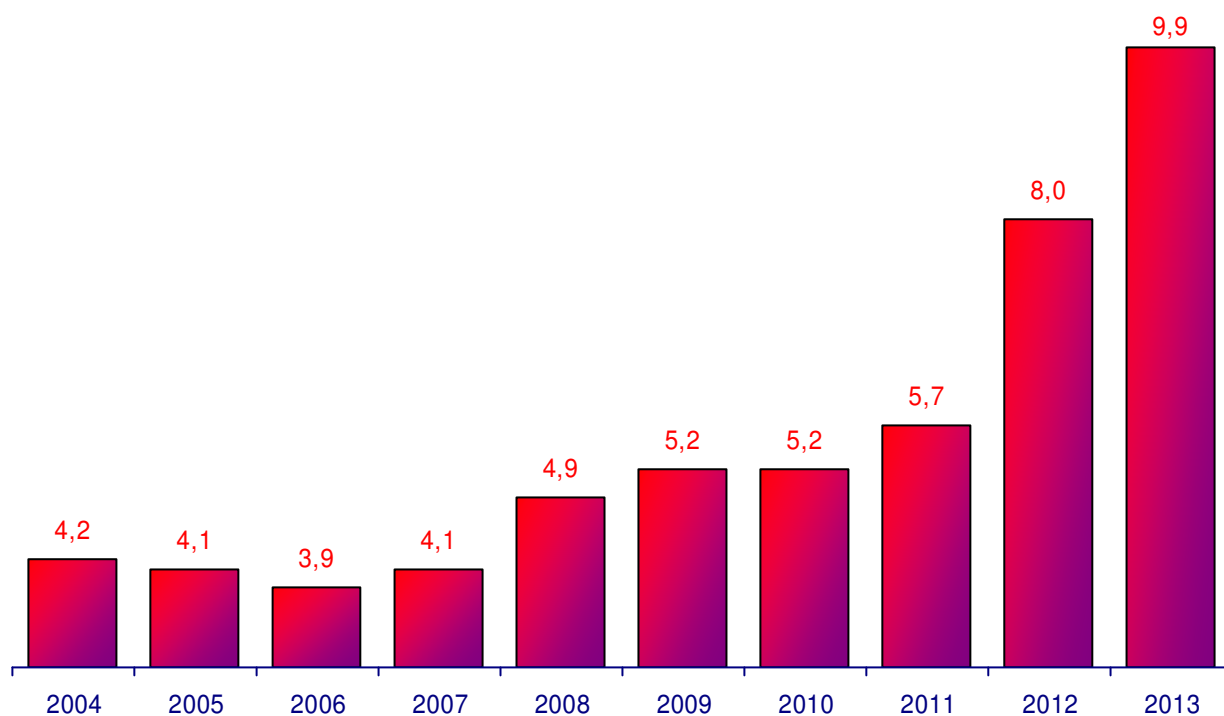
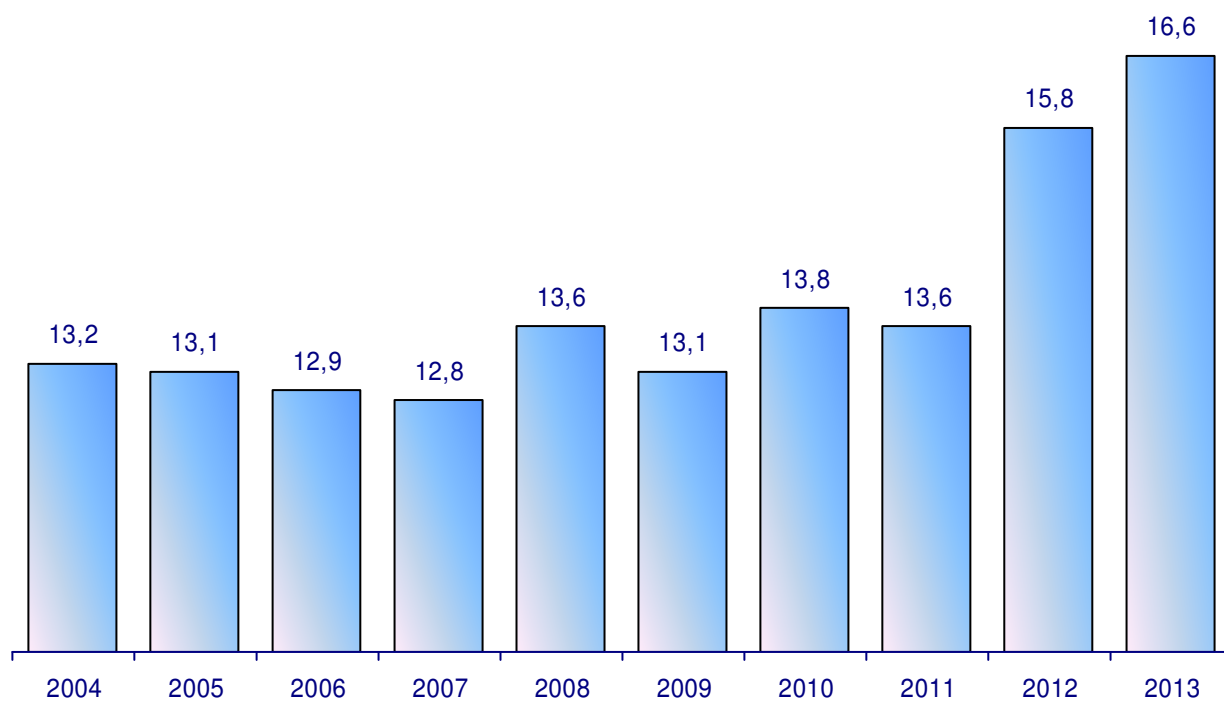


figura 6 – tasso di povertà relativa



fonti: ISTAT: I.Stat e statistiche flash del 14 luglio 2014: la povertà in Italia

figura 7 – tasso di disoccupazione

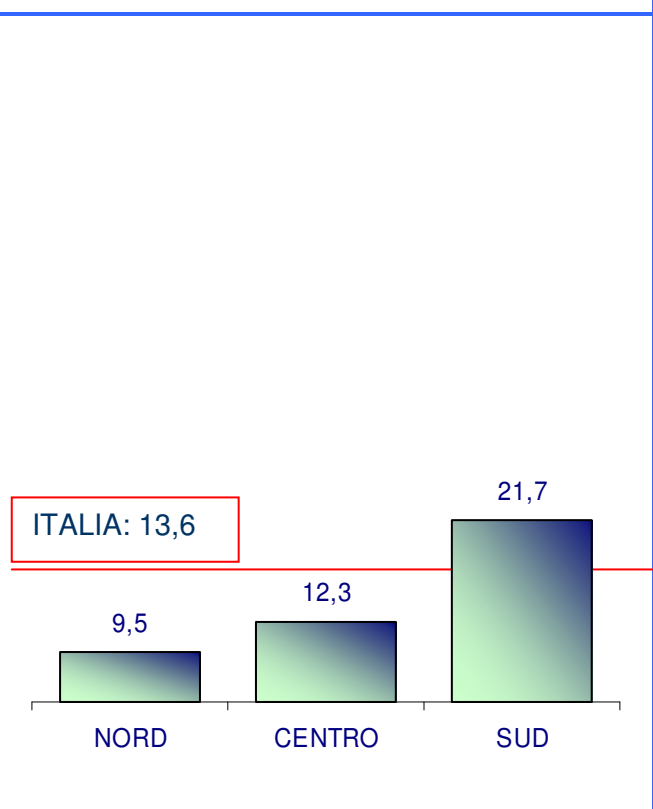
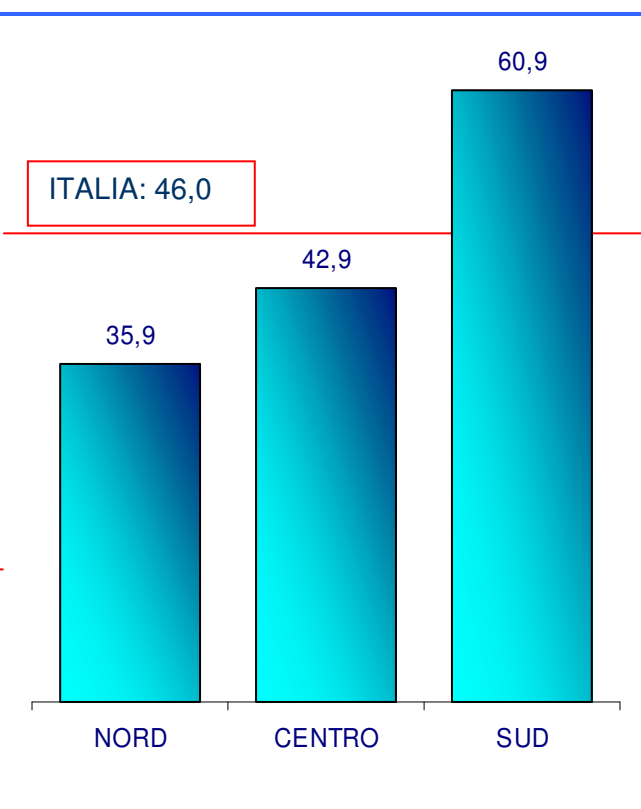


figura 8 – tasso di disoccupazione giovanile



fonte: ISTAT – statistiche flash – occupati e disoccupati – 3 giugno 2014

figura 9 – tasso di povertà assoluta

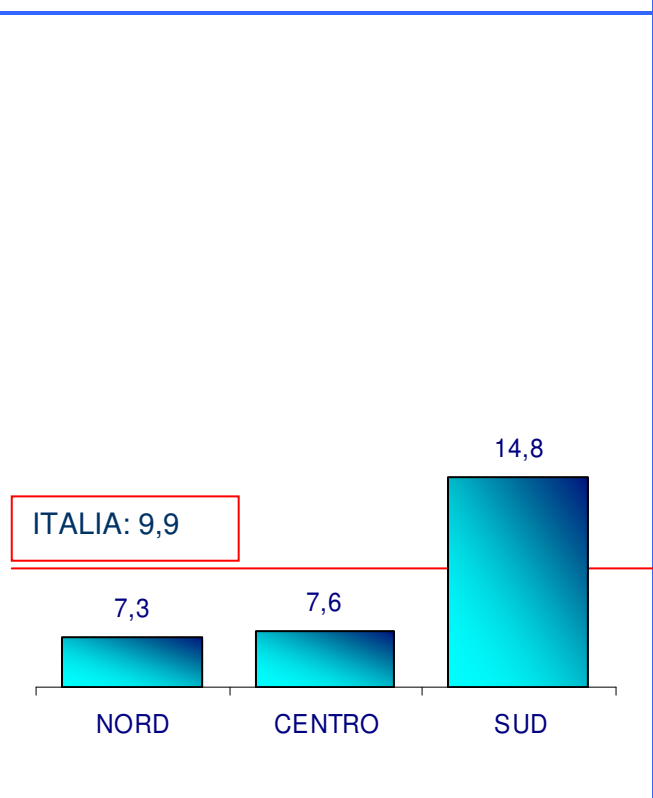
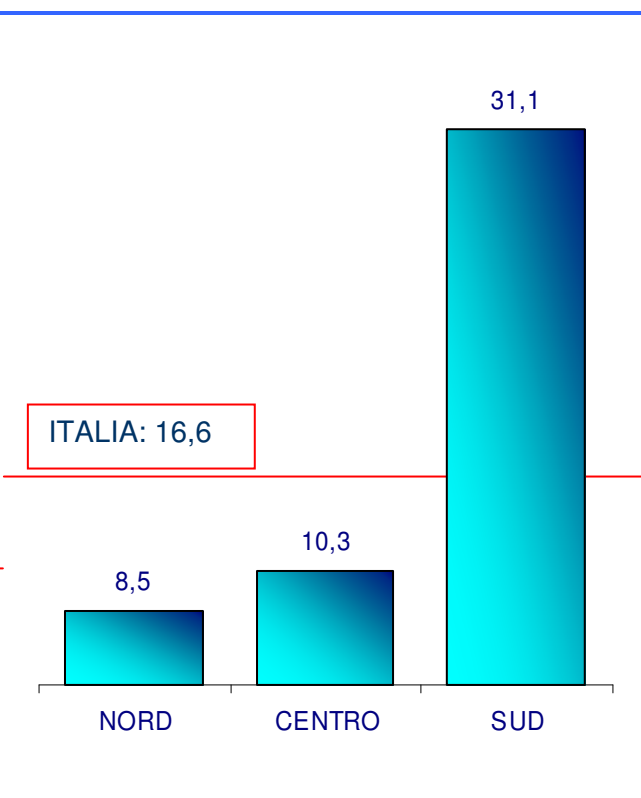


figura 10 – tasso di povertà relativa



fonte: ISTAT – statistiche flash – la povertà in Italia – 14 luglio 2014

A fronte di una persistente situazione di difficoltà economica la politica non ha saputo delineare una strategia complessiva di intervento, non ha saputo cogliere le poche, chiare ed essenziali priorità, ma ha inseguito uno sterile riformismo adottando una serie incalzante di misure economiche, quasi tutte con decreti legge, approvati in tempi rapidissimi e spesso con voto di fiducia, che riportano la premessa di rito della straordinaria necessità ed urgenza che giustifica il ricorso ad uno strumento legislativo che dovrebbe essere del tutto eccezionale e che è invece diventato lo strumento ordinario di governo del Paese. Dal 1 gennaio 2008 ad oggi ne sono stati adottati 58, per un totale di circa 2000 pagine, alcuni con denominazioni evocative di effetti salvifici che i dati sopra riportati dimostrano non si sono manifestati. Questa inconcludenza della politica è efficacemente descritta nelle considerazioni introduttive al capitolo quinto dell'ultimo rapporto CENSIS sulla situazione sociale del Paese, considerazioni che alla luce degli ultimi dati pubblicati dall'ISTAT, assumono una connotazione tristemente profetica. *“La danza immobile dell'economia italiana”*, è il titolo del paragrafo introduttivo al capitolo quinto del rapporto *“i soggetti economici dello sviluppo”*, paragrafo dal quale si riportano integralmente alcune efficaci considerazioni, scritte nell'ultimo trimestre del 2013.

Quasi con un atto di fede occorre credere a quello che fonti autorevoli da metà anno indicano, pur con molta prudenza come la fine della crisi e l'inizio della ripresa. A ben guardare i dati segnalano il permanere di una fase recessiva, che ha indebolito enormemente i fondamentali del Paese. Di fatto oggi nessun comparto produttivo si è riposizionato, in termini di produzione, valore aggiunto e fatturato, sui livelli pre crisi. Il tasso di disoccupazione è al 12,5%, con punte di oltre il 40% tra i più giovani. Il credito alle imprese, solo negli ultimi quattro anni, ha subito una contrazione del 4%. I consumi infine delle famiglie, nel 2013 sono tornati indietro di oltre dieci anni: il loro valore è inferiore a quello registrato nel 2000. Il Paese interpreta così ormai da anni una sorta di danza immobile, con riforme annunciate, misure per il fare e per la crescita approntate a cadenze fisse, piccoli sprazzi di ripresa, che tuttavia non hanno invertito il ciclo economico. Ogni movimento in avanti, paradossalmente, ha come contropartita un passo indietro; ogni fenomeno di crescita ne sottende un altro che parla di crisi. Questa danza immobile è demoralizzante perché alle politiche dell'annuncio e ai manifesti dei sacrifici per tutti, utili per tornare a crescere, non crede più nessuno. Non è un caso che i sentimenti prevalenti tra le famiglie siano quelli della rabbia della paura e dell'incertezza.

LE RAGIONI DELLA SPERANZA

Nello scenario delineato nella premessa, e che trova nei dati in essa riportati una plastica rappresentazione, nella incapacità della politica di dare una risposta concreta alle emergenze sociali ed economiche che in quei dati sono sintetizzate, deve essere inquadrato l'ingresso di Matteo Renzi nella scena politica nazionale, prima come segretario del Partito Democratico, e subito dopo, nonostante le reiterate rassicurazioni con la frase ormai storica "Enrico, stai sereno", come Presidente del Consiglio. Un ingresso che non è immune da critiche, anche severe. Quelle critiche sembrano oggi dissolversi nel nulla alla luce dello straordinario risultato che grazie alla leadership indiscussa e indiscutibile di Matteo Renzi il Partito Democratico ha conseguito nelle recenti elezioni europee del 25 maggio. Un risultato che non è eccessivo definire storico, che ha visto prevalere il partito democratico in tutte le circoscrizioni italiane. Un vero e proprio trionfo, sintetizzabile in tre numeri: partito democratico 40,8%, movimento cinque stelle 21,2%, Forza Italia 16,8%.

Durante la campagna elettorale di elezioni che se pur impropriamente sono state trasformate in un vero e proprio referendum pro o contro Renzi e in una sfida frontale tra Renzi e Grillo, Matteo Renzi ha contrapposto all'impeto distruttivo di Grillo (che ha superato nei toni e nei contenuti ogni limite), una pacata, serena, rassicurante prospettiva di speranza, ed ha ottenuto un risultato che supera ogni più ottimistica previsione. Questo risultato ha indotto Renzi a ritenersi investito del ruolo di salvatore del Paese. In effetti con il loro voto gli italiani hanno affidato a questo leader tanto spregiudicato quanto determinato, la speranza che realizzi un miglioramento di condizioni di vita ormai non più sostenibili. Forte di questa investitura popolare Renzi ha impresso una accelerazione impressionante al processo riformista già progettato, ed ha lanciato la sfida dei 1000 giorni, tanti quanti ritiene necessari per realizzare quelle riforme strutturali che sono a suo avviso l'unico percorso possibile per rilanciare l'economia.

Questo percorso e gli obiettivi che ne costituiscono le tappe fondamentali sono chiaramente sintetizzati nella lettera che Matteo Renzi ha inviato il 5 agosto ai parlamentari della maggioranza, lettera che costituisce una sorta di interpretazione autentica del pensiero dell'attuale Presidente del Consiglio, e del percorso che intende seguire per dare una risposta concreta ai milioni di italiani che con il loro voto gli hanno dato piena ed incondizionata fiducia.

La tesi di fondo che traspare dalla lettura di quella lettera, che nei contenuti e nei toni si configura come un vero e proprio programma politico, è che l'unico modo per rilanciare l'economia, ed assicurare così un maggiore benessere economico, è attuare una serie di riforme strutturali. L'imperativo che emerge dalla lettura di questa lettera, e che si ritrova in moltissimi altri proclami pronunciati in campagna elettorale è il riformismo. Un riformismo che appare più caratterizzato dalla convinzione, o dalla presunzione, che solo questo Presidente del Consiglio abbia chiare le modifiche da apportare ad alcuni dei settori chiave del nostro sistema politico, economico e sociale, che dalla ricerca di quali siano davvero le ragioni che determinano il gap che ci separa da altri Paesi dell'Unione Europea, che pur con i limiti che per tutti derivano dalla crisi economica internazionale, presentano fondamentali economici di gran lunga migliori. Un riformismo che si propone, nella sfida dei 1000 giorni, di cambiare il Paese, dimenticando che quegli stessi obiettivi (riduzione della spesa pubblica, efficienza e qualità dei servizi ai cittadini, valorizzazione del merito) costituiscono oggetto di una serie di riforme strutturali che si sono succedute da più di 20 anni, dal 23 ottobre 1992, data della legge delega 421 che autorizzava il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per riformare quattro settori chiave: la sanità, la previdenza, la pubblica amministrazione, la finanza territoriale.

A mero titolo esemplificativo può essere interessante ripercorrere il processo di riforme adottate nel settore delle amministrazioni pubbliche, per rispondere agli obiettivi che erano stati chiaramente espressi nella citata legge 421, che al comma 1 dell'articolo 2 li indica nei seguenti:

- ✓ contenimento, razionalizzazione e controllo della spesa per il settore del pubblico impiego,
- ✓ miglioramento dell'efficienza e della produttività delle amministrazioni pubbliche.

Le linee portanti della riforma dell'amministrazione pubblica che troverà il suo quadro normativo generale nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, successivamente confluito nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono la distinzione tra poteri di indirizzo politico e responsabilità di gestione corrente, la verifica dei risultati conseguiti come presupposto per la conferma di un qualsiasi incarico e per il conferimento di un incarico di maggior valore economico, la mobilità del personale per la gestione ottimale delle risorse umane.

Particolare rilievo riveste tra le misure adottate per rendere le amministrazioni pubbliche più efficienti e adeguate alle esigenze del cittadino il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 avente ad oggetto *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche*. L'idea centrale del provvedimento è implementare in ogni amministrazione pubblica un sistema di programmazione e controllo che consenta una costante verifica dei risultati conseguiti ed una tempestiva adozione di provvedimenti correttivi laddove si rilevino scostamenti tra risultati ed obiettivi.

Il modello ipotizzato, rimasto purtroppo in larga parte non attuato, si colloca nell'ambito dei sistemi di misurazione e gestione delle performance, che permea una successiva e fondamentale riforma delle amministrazioni pubbliche, quella realizzata con la legge delega 4 marzo 2009, n. 15 e con il successivo decreto legislativo attuativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Tra gli obiettivi centrali della citata legge delega 4 marzo 2009, n. 15, l'articolo 2 indica:

- c) *l'introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità e a consentire agli organi di vertice politici delle pubbliche amministrazioni l'accesso diretto alle informazioni relative alla valutazione del personale dipendente;*
- d) *la garanzia della trasparenza dell'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e dei relativi sistemi retributivi;*
- e) *la valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali per i singoli dipendenti sulla base dei risultati conseguiti dalle relative strutture amministrative;*
- f) *la definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici;*

Ed in coerenza con tali obiettivi il successivo decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, delinea un sistema di misurazione delle performance ed un correlato sistema premiante che potevano costituire, se compiutamente applicati, una vera e propria rivoluzione epocale nella gestione della cosa pubblica. L'impostazione, tanto innovativa quanto condivisibile, dell'impianto delineato dal decreto legislativo 150 era quella di porre a base del sistema la valutazione della performance, correttamente intesa, secondo la letteratura più avanzata in materia, come capacità di una organizzazione di conseguire gli obiettivi che ne costituiscono la ragion d'essere stessa, obiettivi che nel caso delle amministrazioni pubbliche si identificano nel soddisfacimento dei bisogni e delle aspettative dell'utente.

La lucidità e la coerenza del disegno che permea il decreto legislativo 150 meritano comunque una specifica riflessione, anche perché quel decreto, con il sistema di misurazione e gestione delle performance in esso delineato, era, e rimane, l'unico modo per assicurare trasparenza, efficienza e qualità alle amministrazioni pubbliche, in coerenza con una delle raccomandazioni contenute nella storica lettera che Trichet e Draghi inviarono al Presidente del Consiglio italiano il 5 agosto 2011. *Negli organismi pubblici dovrebbe diventare sistematico l'uso di indicatori di performance (soprattutto nei sistemi sanitario, giudiziario e dell'istruzione).*

decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150

Articolo 3

Principi generali

1. finalità dei sistemi di misurazione delle performance

La misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.

2. obbligo di implementare sistemi di misurazione della performance

Ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare ed a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti, secondo modalità conformi alle direttive impartite dalla Commissione nazionale per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche..

3. trasparenza e pubblicità delle informazioni relative alla performance

Le amministrazioni pubbliche adottano modalità e strumenti di comunicazione che garantiscono la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance.

4. la centralità del cittadino utente nella misurazione della performance

Le amministrazioni pubbliche adottano metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e quella organizzativa, secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi.

Questo riformismo ostentato da Matteo Renzi come ineludibile condizione per un rilancio dell'economia rischia di aggiungere ulteriori leggi a quelle adottate negli ultimi 20 anni senza risolvere il problema, perché il problema non è normativo, ma applicativo. Non sono mancate le leggi, alcune tra l'altro, come il citato decreto legislativo 150, di grande respiro e di grande innovazione; quello che è mancato è la volontà politica e la capacità tecnica di attuare quelle leggi, di presidiare il processo di concreta traduzione in criteri, strumenti e procedure i principi che in quelle leggi erano delineati.

I limiti, e per certi versi i rischi di un riformismo decontestualizzato rispetto ad una evoluzione normativa che meriterebbe maggiore considerazione e rispetto, e le difficoltà attuative della quale dovrebbero fornire preziosi elementi di riflessione, sono analizzati in uno splendido saggio di Ugo Mattei, (contro riforme, Einaudi, 2012), che nell'introduzione afferma: *Non passa giorno senza che qualche politico, giornalista, commentatore, imprenditore, sindacalista o alta carica dello Stato invochi le riforme dando per scontate le loro virtù: Non vi è tuttavia alcuna chiarezza sul senso del termine né alcuna prova della desiderabilità delle riforme strutturali nel nostro contesto. In conseguenza di questa vacanza intellettuale, l'Italia tenta di superare la grave crisi politica e sociale senza che un dibattito significativo sulla direzione da intraprendere riesca ad articolarsi nel Paese.*

Una delle riforme strutturali indicate come condizione imprescindibile per un rilancio dell'economia è la riforma fiscale, finalizzata a rendere il fisco “più semplice e meno esoso”. L'abbassamento della pressione fiscale traspare come obiettivo primario, e sottintende il convincimento che questa sia nel nostro Paese eccessiva, e che l'eccessivo livello della pressione fiscale sia uno dei motivi centrali del negativo andamento dell'economia. La misura degli 80 euro in busta paga al di là dell'evidente e per certi versi spregiudicato fine elettorale, al di là dell'infelice espressione del restituire ciò che indebitamente era stato sottratto (evocando l'altrettanto infelice metafora delle mani nelle tasche degli Italiani) è stata motivata come mezzo per mettere in circolazione una pur minima disponibilità finanziaria ed incentivare una domanda interna che, come si è visto nella premessa, è tornata nel 2013 ai livelli dell'anno 2000. L'efficacia di questa misura appare tutt'altro che dimostrata, così come tutta da dimostrare ne è l'equità e per altri versi anche la sostenibilità rispetto al precario equilibrio dei conti pubblici. Ciò che più preoccupa è il consolidarsi di un altro convincimento: che l'unico modo per rilanciare l'economia sia ridurre la pressione fiscale, che l'unico modo per ridurre la pressione fiscale sia tagliare la spesa pubblica, e, transitivamente, che l'unico modo per rilanciare l'economia sia tagliare la spesa pubblica.

TAGLIARE LA SPESA PER RIDURRE LA PRESSIONE FISCALE UNICA SOLUZIONE POSSIBILE PER RILANCIARE L'ECONOMIA

Spesso il radicarsi nell'opinione pubblica di un determinato convincimento è conseguenza non tanto del fondamento razionale e dell'evidenza empirica dello stesso, quanto dell'autorevolezza dei soggetti che tale convincimento diffondono. Su questa base aumenta sempre più la convinzione che l'unica strada possibile per rilanciare l'economia sia quella di ridurre la pressione fiscale, e che la strada obbligata per raggiungere questo obiettivo sia ridurre la spesa pubblica.

La recente relazione della corte dei Conti sull'andamento della spesa pubblica afferma a chiare lettere che il carico fiscale nel nostro Paese è *eccessivo e mal distribuito*. Si legge infatti nella relazione *Il sistema tributario italiano è caratterizzato da un livello di prelievo eccessivo e mal distribuito. Le ragioni dell'economia e della politica spingono per una riduzione ed un riequilibrio della pressione tributaria, ma devono confrontarsi con i vincoli della finanza pubblica e con l'idoneità degli strumenti a disposizione. È in questo trade-off che cercano di trovare spazio le politiche redistributive, siano esse basate su una concomitante riduzione del livello del prelievo e della spesa pubblica ovvero su uno spostamento del carico impositivo tutto interno al sistema tributario.*

In questa stessa direzione orienta il recente rapporto sul tema fiscalità e crescita economica, pubblicato dal centro studi di confcommercio nel quale si afferma in sostanza, nel titolo di uno dei capitoli in cui si articola il rapporto: *più tasse eguale meno crescita, qualunque sia la composizione del gettito*. Questa convinzione viene esplicitata più dettagliatamente nell'introduzione e sintesi del rapporto, precisando che *prima e al di là di ogni considerazione sulla composizione del gettito, si dovrebbe affrontare la questione del livello della pressione fiscale che in alcuni Paesi, in particolare l'Italia, è ormai uno dei principali freni alla crescita economica, assieme alla qualità della spesa pubblica. Il resto è sì importante, ma non fondamentale. È davvero venuto il momento di farsene una ragione, atteso che anche il 2014 andrà archiviato come un anno a crescita zero o zero-virgola.*

Una affermazione netta, perentoria, come quella peraltro che si legge in un editoriale pubblicato sul Sole 24 Ore, nel quale altrettanto perentoriamente si afferma: *Senza tagli alla spesa, o in presenza di un drastico ridimensionamento, la prossima legge di stabilità perderebbe la sua principale fonte di finanziamento, rendendo di fatto impossibile onorare tutti gli impegni in lista di attesa.*

E ancora in tema di riforme strutturali e di tagli alla spesa pubblica per diminuire la pressione fiscale un ulteriore, ed autorevolissimo intervento, è quello di Mario Draghi, che nel corso della conferenza del 7 agosto scorso ha sostenuto la necessità di accelerare il processo di riforma e di tagli alla spesa pubblica per diminuire la pressione fiscale. Nel commento di Alessandro Merli nel Sole 24 ore dell'8 agosto si legge: *Il presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi, ha sollecitato ieri l'Italia, in un raro commento sulla situazione del nostro Paese, ad agire sul fronte delle riforme, ricordando che nell'area dell'euro i Paesi che le hanno fatte sono quelli che crescono di più, mentre quelli che non le hanno fatte non crescono. Oltre alla maggior efficienza della burocrazia, Draghi ha citato la necessità di riforme del mercato del lavoro, dei prodotti, della concorrenza e della giustizia. Sono riforme che, secondo Draghi, possono avere effetti anche nel breve periodo, contrariamente a quel che si dice, e alcuni Paesi europei lo dimostrano.*

I Paesi invece che non le hanno fatte, Italia compresa, e la cui debolezza è visibile «trimestre dopo trimestre», hanno bisogno anche di un risanamento dei conti che sia favorevole alla crescita. «Voglio dire meno tasse», ha precisato. Sono Paesi con la più alta tassazione in una parte del mondo in cui la tassazione è già la più alta del mondo: «Quindi meno tasse, meno spesa corrente, e possibilmente più investimenti pubblici».

A fronte di una così ampia convergenza di opinioni espresse da soggetti dei quali non può essere messa in discussione la competenza tecnica e l'autorevolezza un atteggiamento per certi versi logico potrebbe essere quello di adeguarsi, come sembra fare Renzi affermando che il fisco italiano è *complicato ed esoso* e confermando così la diagnosi contenuta nel rapporto della conf commercio del luglio scorso "fiscaltà e crescita economica".

Una diagnosi che nonostante l'autorevolezza dei suoi sostenitori ho ritenuto opportuno sottoporre ad una verifica empirica, mettendo a confronto nei 14 Paesi dell'Europa dei 15 (ho escluso il Lussemburgo, che per caratteristiche demografiche e socio economiche non ritengo corretto mettere a confronto con gli altri) il prodotto interno lordo pro capite, assunto come variabile effetto ed una serie di altri indicatori ai quali attribuire il ruolo di variabili causa:

- ✓ la pressione fiscale (rapporto tra entrate fiscali e contributive e PIL);
- ✓ la spesa pubblica (in termini di valore pro capite e di incidenza sul PIL);
- ✓ la spesa per la protezione sociale (anch'essa espressa in termini di valore pro capite e di incidenza sul PIL).

L'ipotesi da verificare è che tanto maggiore è la pressione fiscale, o tanto maggiore è la spesa pubblica, tanto minore sarà il benessere economico, espresso in termini di prodotto interno lordo pro capite, indicatore che pur con tutti i limiti che esso presenta, resta il più rappresentativo indicatore del benessere economico di una popolazione. I dati riportati nelle figure 12, 13, 14, 15, 16, 17 relativi alle entrate fiscali e contributive, alla spesa pubblica ed alla spesa sociale sia in termini di valore pro capite sia in termini di incidenza percentuale sul prodotto interno lordo, smentiscono in modo categorico questa ipotesi, e dimostrano invece l'opposto: tanto più elevato è il benessere economico di un Paese tanto maggiori sono le risorse che quel Paese destina alla spesa pubblica ed alla protezione sociale, sia in termini assoluti (valore pro capite), sia in termini relativi (incidenza percentuale sul PIL).

Questa è peraltro la conclusione alla quale conduce lo splendido saggio di Peter Lindter "*Growing public*", tradotto in italiano con titolo "*Spesa sociale e crescita*" nel quale l'autorevole studioso (docente di economia all'Università della California ed autore di numerosi saggi in materia di diseguaglianza, politiche redistributive del reddito e crescita economia) dimostra che non vi è alcuna relazione negativa tra spesa sociale e livello e tasso di crescita del prodotto interno lordo.

figura 11 – prodotto interno lordo pro capite (valori espressi in migliaia di euro)

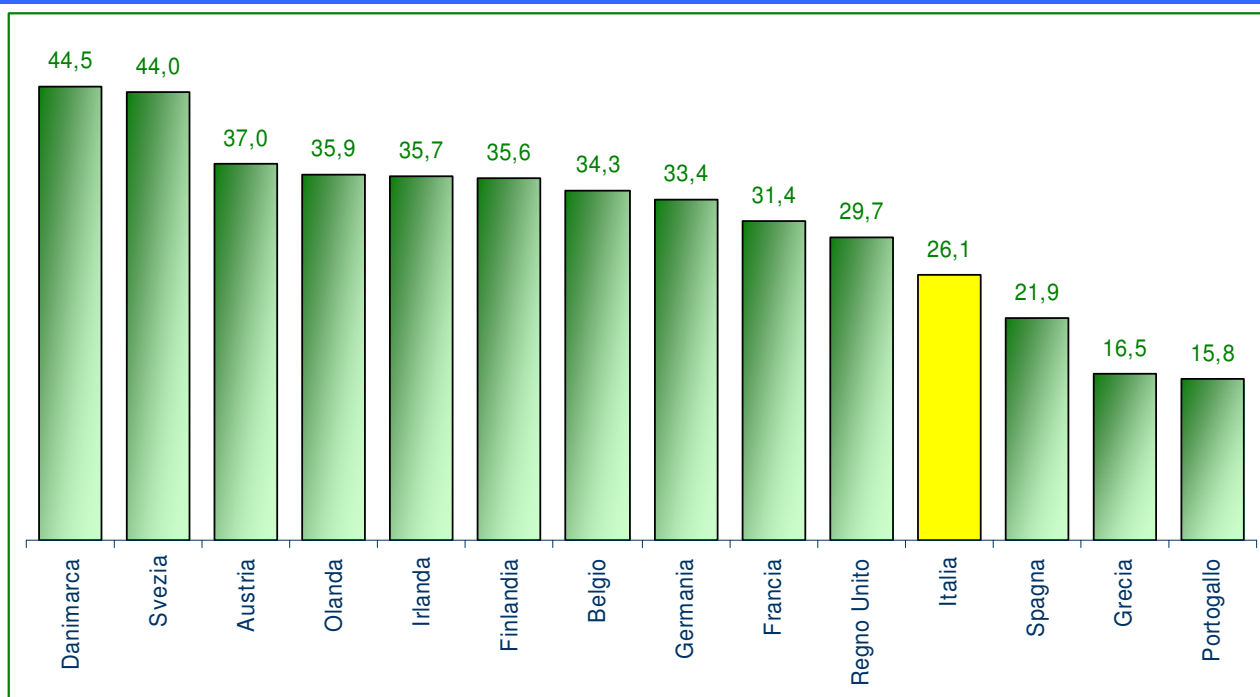
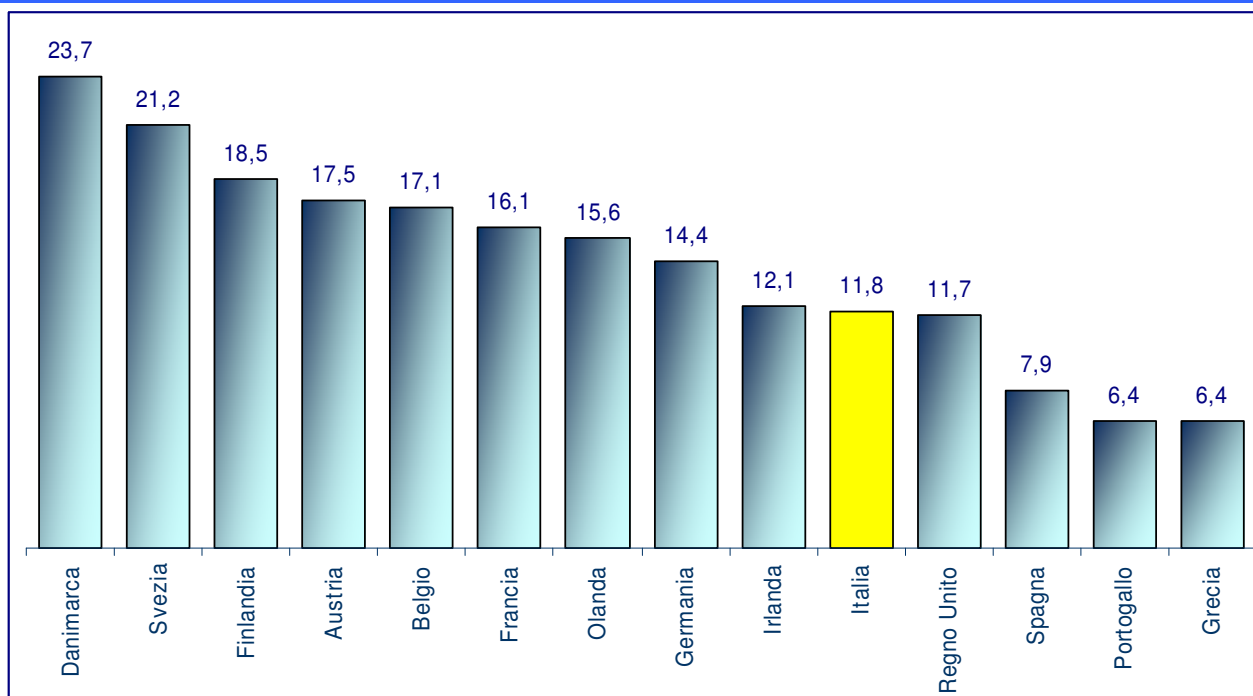


figura 12 - entrate fiscali e contributive pro capite (valori espressi in migliaia di euro)



fonte: EUROSTAT – Statistics DataBase – dati relativi all'anno 2013

figura 13 – pressione fiscale – (rapporto tra entrate fiscali e contributive e prodotto interno lordo)

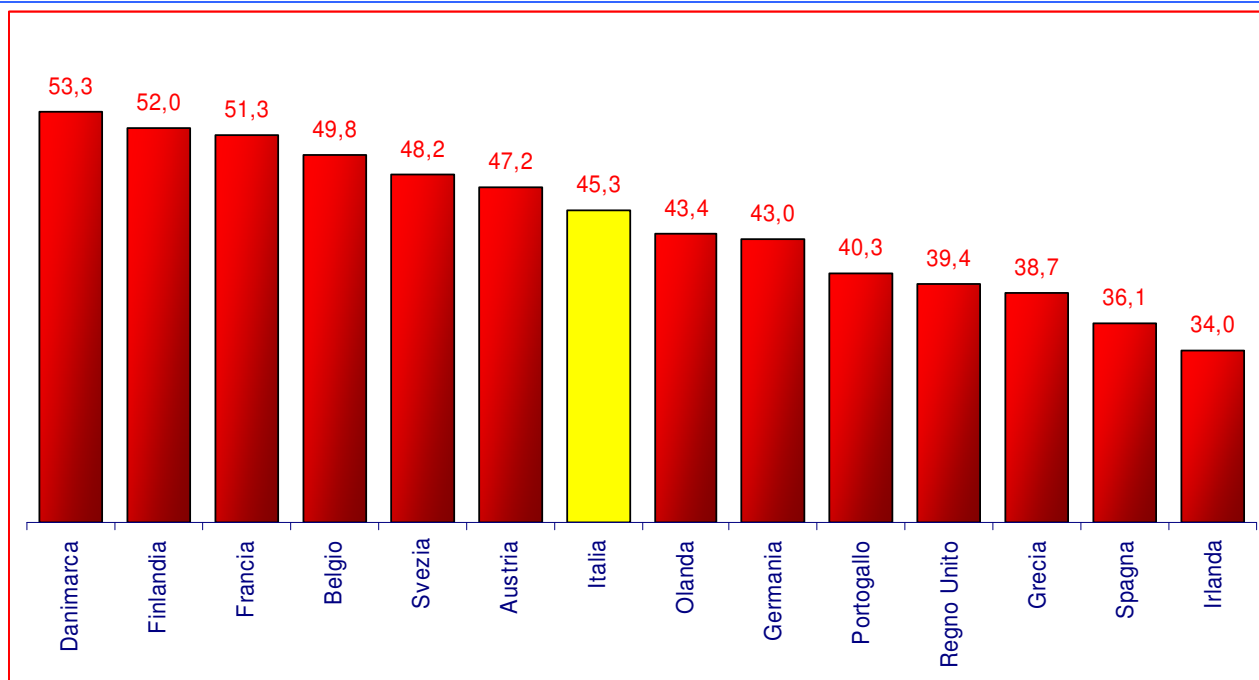
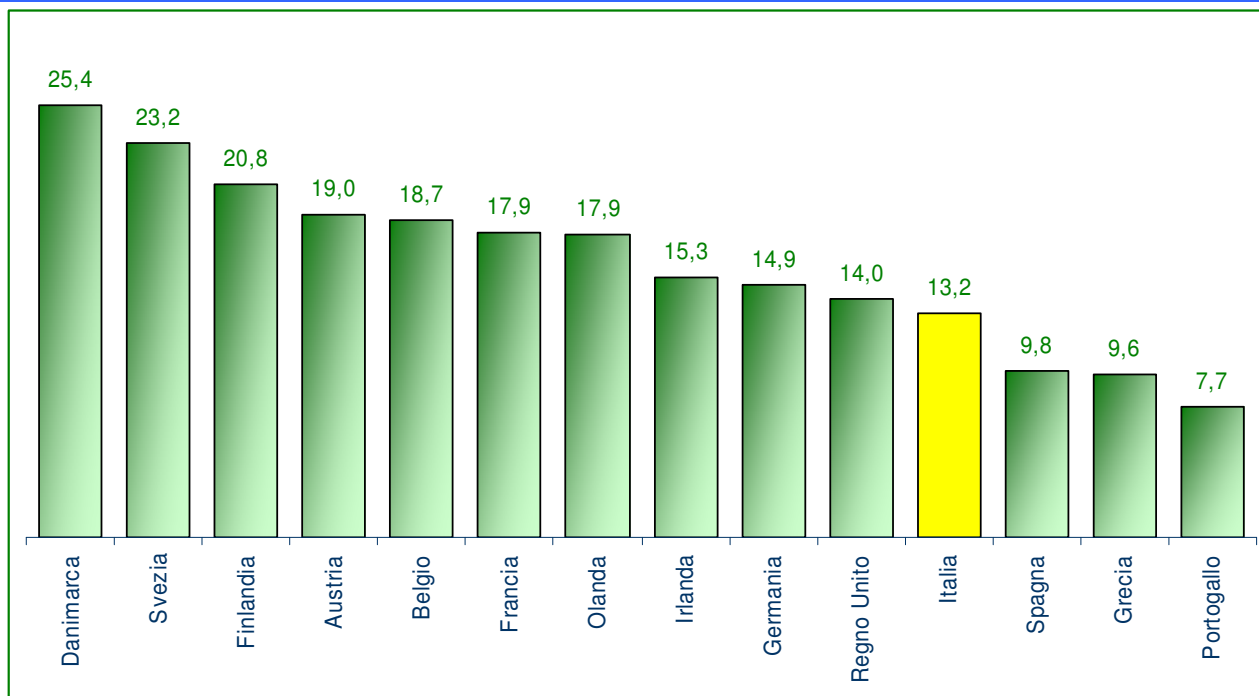


figura 14 – spesa pubblica pro capite – valori espressi in migliaia di euro



fonte: EUROSTAT – Statistics DataBase – dati relativi all'anno 2013

figura 15 – rapporto tra spesa pubblica e prodotto interno lordo

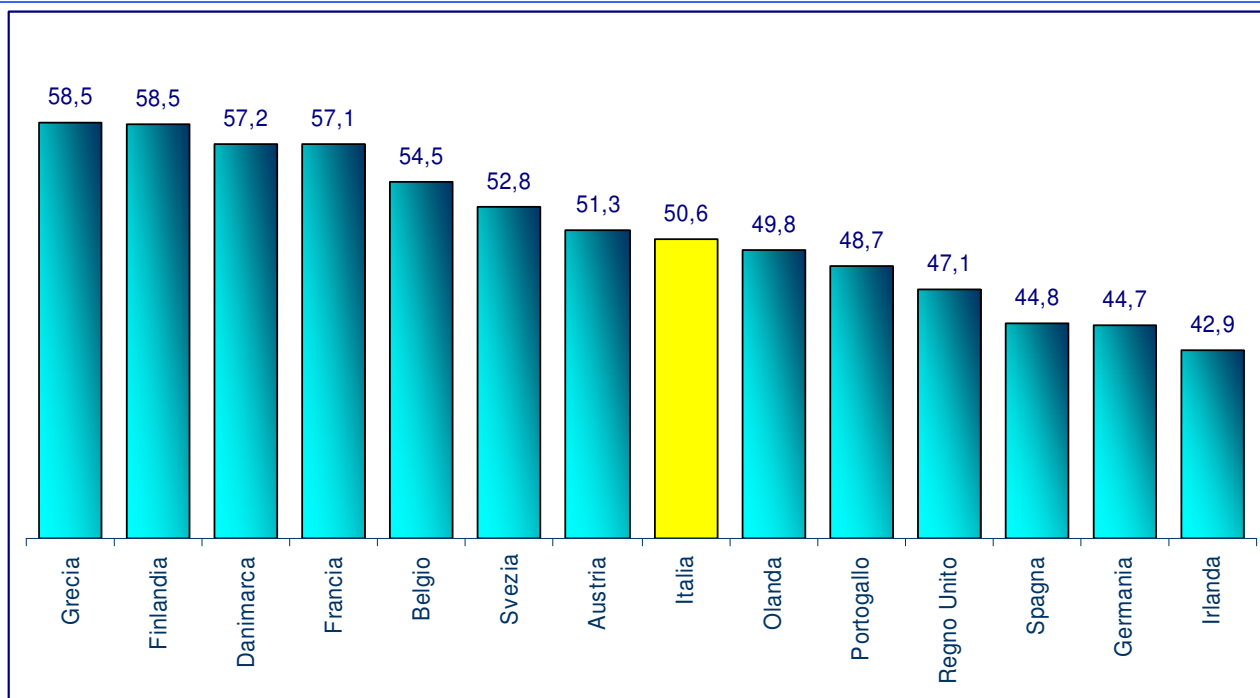
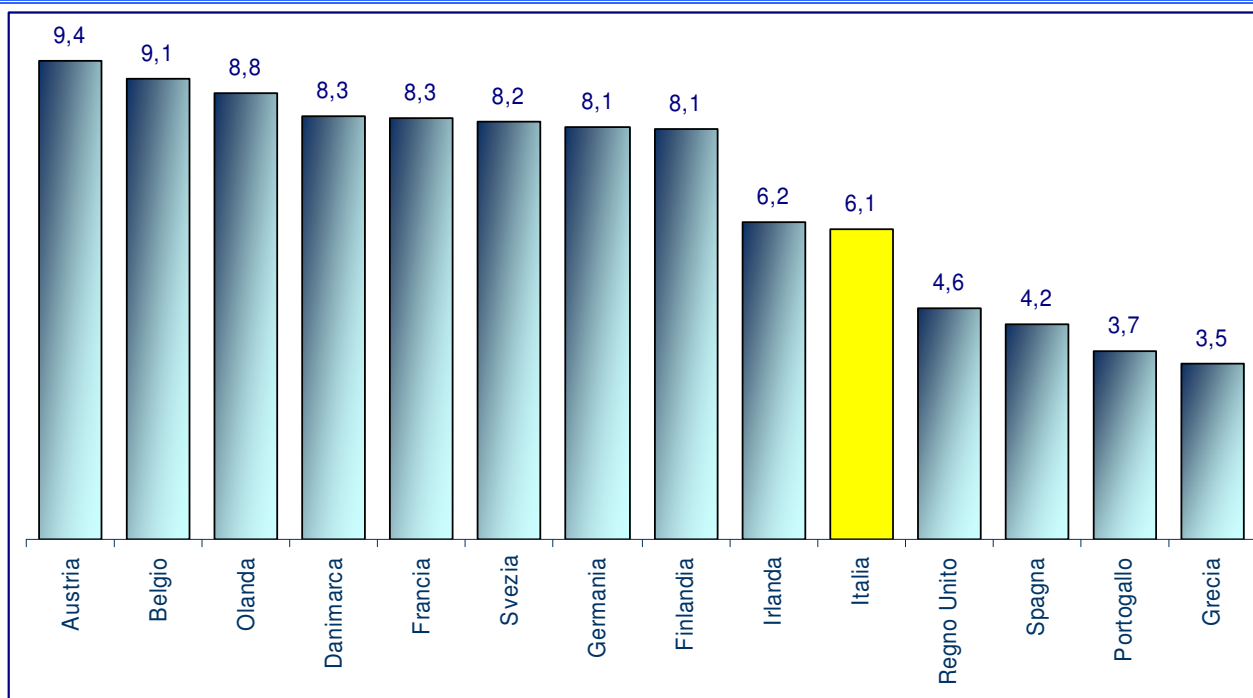


figura 16 – spesa per la protezione sociale pro capite (valori espressi in migliaia di euro)



fonte: EUROSTAT – Statistics DataBase – dati relativi all'anno 2013

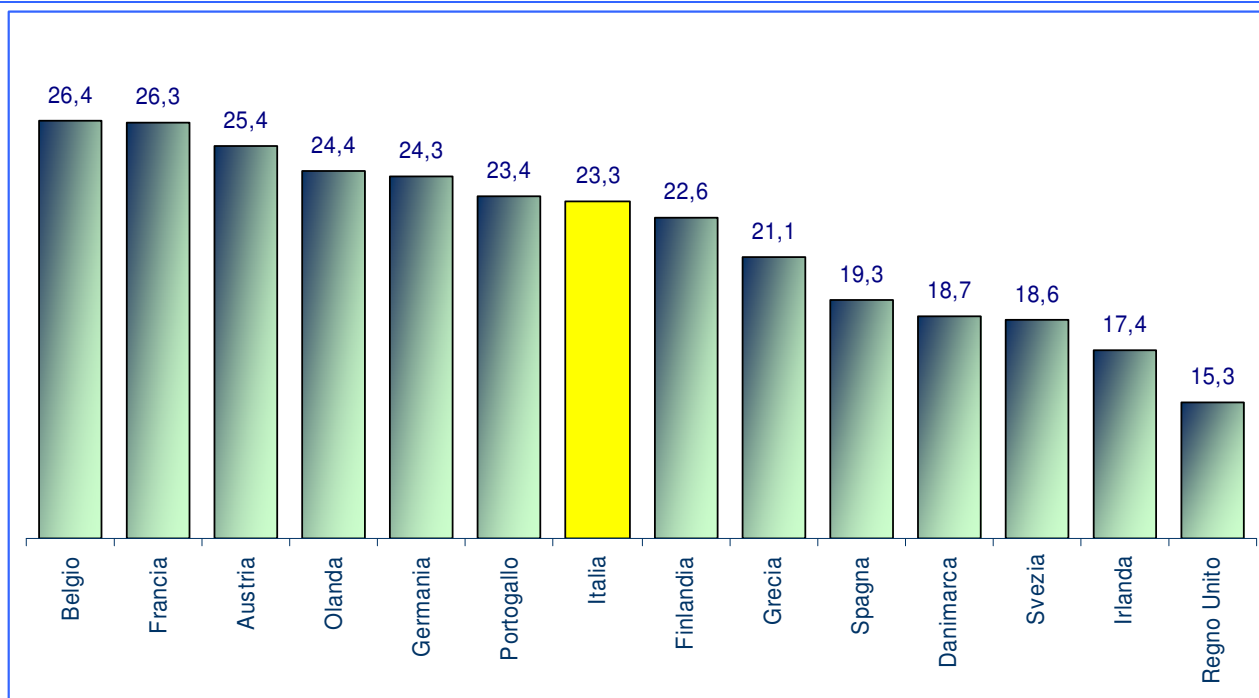
tavola 1 – confronto degli ordinamenti secondo le variabili considerate

	PIL	PRESSIONE FISCALE		SPESA PUBBLICA		SPESA SOCIALE	
	pro capite	pro capite	sul PIL	pro capite	sul PIL	pro capite	sul PIL
Danimarca	1	1	1	1	3	4	11
Svezia	2	5	2	2	6	6	12
Austria	3	6	4	4	7	1	3
Olanda	4	8	7	7	9	3	4
Irlanda	5	14	9	8	14	9	13
Finlandia	6	2	3	3	2	8	8
Belgio	7	4	5	5	5	2	1
Germania	8	9	8	9	13	7	5
Francia	9	3	6	6	4	5	2
Regno Unito	10	11	11	10	11	11	14
Italia	11	7	10	11	8	10	7
Spagna	12	13	12	12	12	12	10
Grecia	13	12	14	13	1	14	9
Portogallo	14	10	13	14	10	13	6

Il fatto che non vi sia alcuna relazione tra pressione fiscale, spesa pubblica e prodotto interno lordo appare in tutta la sua evidenza già dai dati riportati nel grafico riprodotto in figura 1, che mostrano come nel periodo dal 2009 al 2013 la spesa pubblica abbia subito un decremento in termini reali dell'8,6% e nonostante questo (anzi per certi versi proprio per questo) il prodotto interno lordo abbia continuato nell'andamento decrescente innescato nel 2007, mentre continuo ed inesorabile è risultato l'incremento del debito pubblico.

Accertato pertanto che l'assioma che una diminuzione della spesa pubblica, consentendo una minore pressione fiscale comporti di per sé un incremento del benessere economico è privo di qualsiasi evidenza empirica, si sono verificate ulteriori correlazioni possibili, addivenendo alla conclusione che prosperità e benessere economico sono positivamente correlati all'entità dell'impegno dello Stato in investimenti in ricerca e sviluppo, al livello culturale della popolazione (misurato in termini di proporzione percentuale di laureati nella popolazione dai 30 ai 34 anni) e negativamente correlati con l'entità del debito pubblico (in termini di incidenza percentuale sul PIL).

figura 17 – rapporto tra spesa per la protezione sociale e prodotto interno lordo



fonte: EUROSTAT – Statistics DataBase – dati relativi all'anno 2013

figura 18 – investimenti in ricerca e sviluppo (in percentuale sul prodotto interno lordo) – 2012

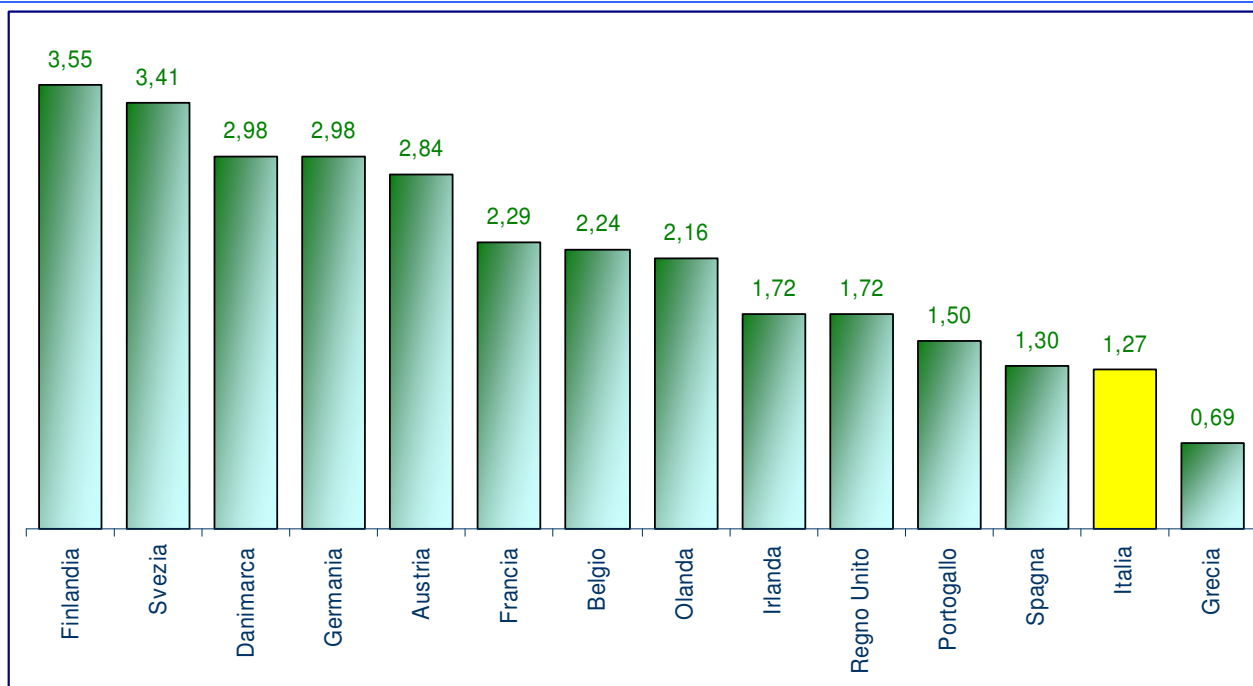
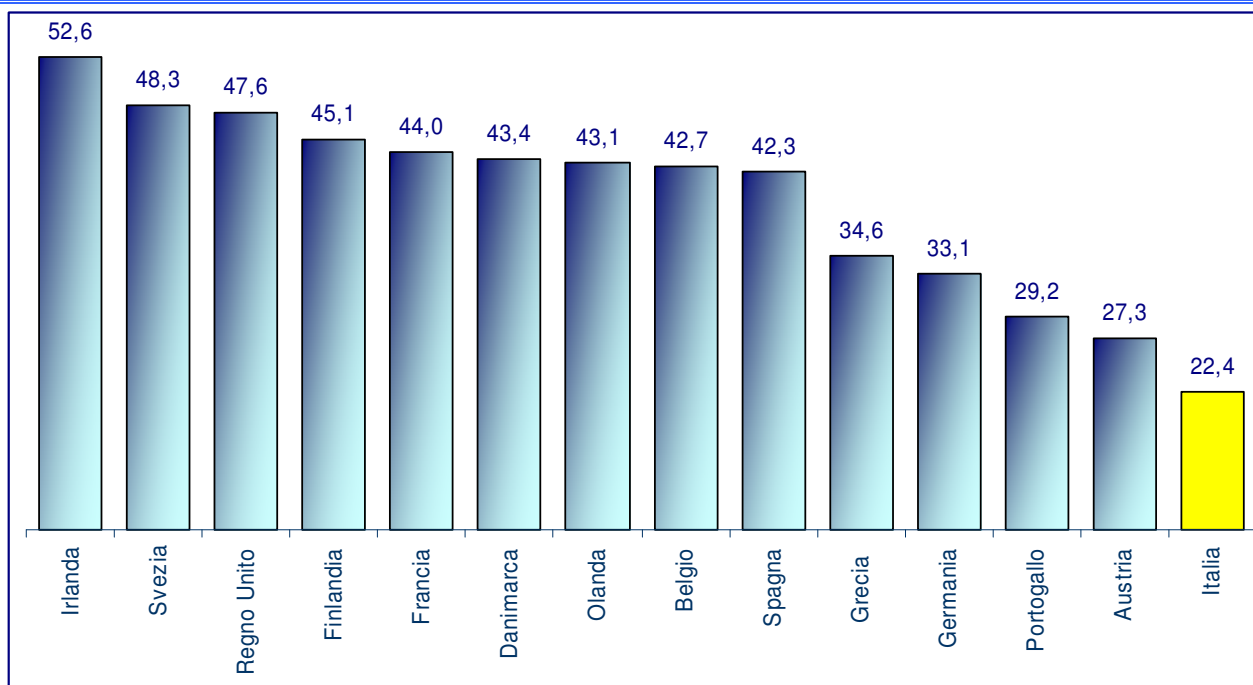
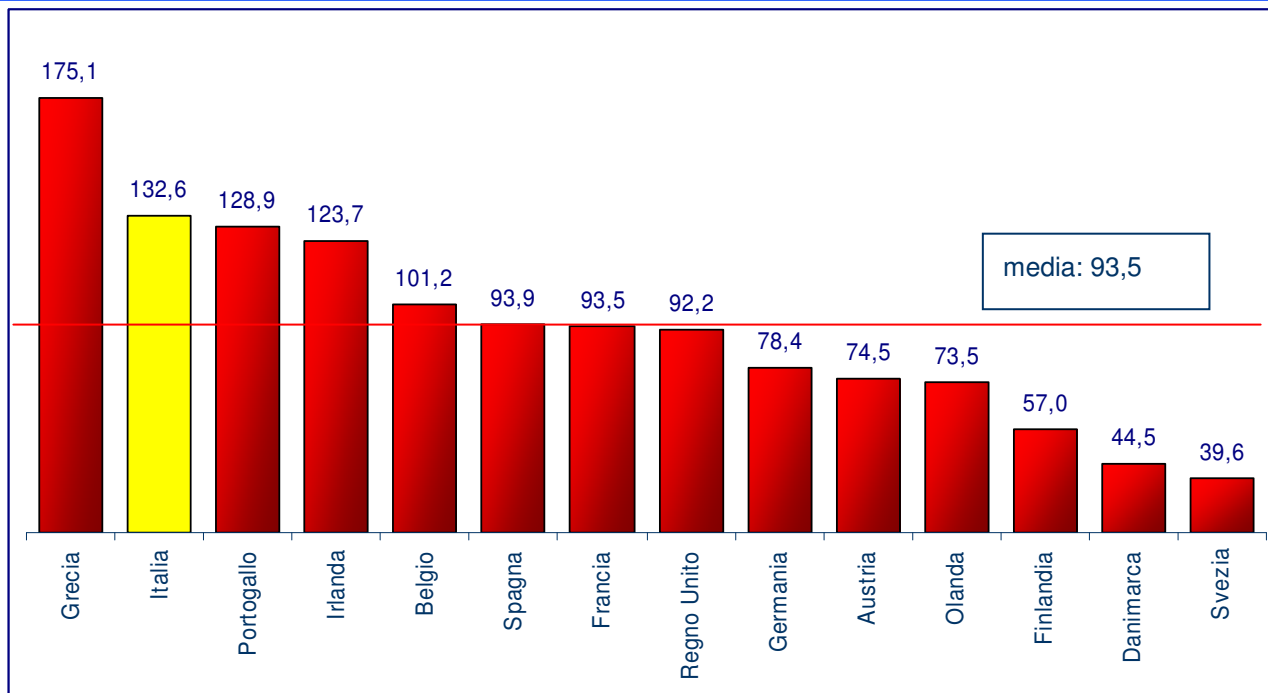


figura 19 – proporzione di laureati nella popolazione compresa tra 30 e 34 anni – 2013



fonte: EUROSTAT - Statistics DataBase – dati relativi all'anno 2013

figura 20 – incidenza percentuale del debito pubblico sul prodotto interno lordo



fonte: EUROSTAT – Statistics DataBase – dati relativi all'anno 2013

tavola 2 – confronto degli ordinamenti secondo le variabili considerate

	prodotto interno lordo pro capite	ricerca e sviluppo in % sul PIL	% laureati 30_34-enni	debito pubblico in % sul PIL
Danimarca	1	3	6	13
Svezia	2	2	2	14
Austria	3	5	13	10
Olanda	4	8	7	11
Irlanda	5	9	1	4
Finlandia	6	1	4	12
Belgio	7	7	8	5
Germania	8	4	11	9
Francia	9	6	5	7
Regno Unito	10	10	3	8
Italia	11	13	14	2
Spagna	12	12	9	6
Grecia	13	14	10	1
Portogallo	14	11	12	3

LA SPERANZA DELLA RAGIONE

Gli eventi degli anni appena trascorsi dimostrano l'estrema volatilità del consenso politico: un patrimonio che è difficilissimo conquistare, che è invece facilissimo disperdere. La straordinaria capacità comunicativa che Matteo Renzi ha dimostrato, congiuntamente con alcune mosse elettoralmente vincenti (una sicuramente quella degli 80 euro in busta paga), hanno portato il partito democratico ad un risultato elettorale che non è eccessivo definire straordinario. Per la prima volta in decenni di storia politica il partito democratico è il primo partito praticamente in tutte le province italiane. Questo risultato offre a Matteo Renzi una opportunità unica: rispondere concretamente a quella fiducia e a quella speranza che ne hanno determinato il successo. Per far questo è però indispensabile che l'euforia della vittoria lasci il campo alla razionalità dell'azione politica, basata su scelte chiare e coerenti, adeguate agli obiettivi che si vogliono conseguire e idonee a conseguirli con la tempestività che si impone in una situazione in cui le condizioni di vita e l'iniustizia sociale sono rappresentate dai dati riportati nella premessa. Al di là delle perplessità di fondo sulla logica e sui limiti del riformismo, ciò che serve al Paese sono pochi, essenziali, immediati interventi che rimuovano i problemi che ne impediscono lo sviluppo.

Questi interventi devono collocarsi in un scenario strategico complessivo che sostituisca alla parola riforme strutturali l'espressione miglioramento continuo delle performance degli istituti pubblici e privati, e delle regole che governano le istituzioni economiche e sociali. In questa logica deve essere resa sistemica la razionalizzazione e qualificazione della spesa pubblica (non uso di proposito l'espressione riduzione della spesa pubblica, che già è stata oggetto in questi anni di manovre di riduzione) così come la rimozione di tutte le inefficienze, dalla burocrazia soffocante alla lentezza della giustizia civile, che si frappongono alla crescita delle imprese, così come la ricerca costante di nuovi spazi di mercato, valorizzando i punti di forza che il nostro Paese ha in settori nei quali esprime eccellenze inarrivabili, individuando e superando quelli che sono invece i suoi punti di debolezza, realizzando finalmente una politica industriale che finora è mancata. Questa visione strategica si muove su due orizzonti temporali: il medio periodo, nel quale si colloca la logica dei 1000 giorni, il breve periodo, oserei dire l'immediato, quello degli interventi cioè che devono essere attuati immediatamente, e tra questi due rivestono priorità assoluta:

- ✓ una consistente ed immediata riduzione del debito pubblico;
- ✓ un piano straordinario di investimenti per il rilancio dell'economia.

LA RIDUZIONE DEL DEBITO PUBBLICO

In un articolo pubblicato sul Sole 24 Ore dello scorso 10 agosto Moyra Longo illustra efficacemente l'inarrestabilità della crescita del debito pubblico, quando afferma: *I tassi d'interesse sono sui minimi storici, eppure il debito pubblico italiano continua ad aumentare. Il Paese ha un bilancio in avanzo primario eppure il debito pubblico continua a crescere. Le tasse rincarano, la lotta all'evasione fiscale si intensifica, i governi si accapigliano, ma non cambia mai nulla: il debito pubblico continua a lievitare. Sembra una maledizione, lasciata sulle spalle dell'Italia dal passato: un fardello che rende impossibile, nel Paese, fare qualunque cosa. E che ci condanna a pagare uno «spread» discriminante rispetto ai titoli di altri Stati.*

Calcoli recenti di Morgan Stanley dimostrano che possiamo rassegnarci: in questa situazione economica di stagna-recessione e di disinflazione, è praticamente impossibile che il debito italiano si riduca da solo. Per alleggerire il fardello che ognuno di noi ha sulle spalle, calcolano gli economisti della banca d'affari Usa, servirebbero due miracoli. O un avanzo primario del bilancio statale del 4% per un po' di anni, oppure una crescita economica annua del 3%. Almeno. Purtroppo entrambi gli obiettivi non sembrano oggi alla portata.

Il primo comporterebbe infatti tagli alla spesa incompatibili con la stessa sopravvivenza dello stato sociale, o aumenti dell'imposizione fiscale che non sarebbero compatibili con il rilancio dell'economia. Il secondo appare difficile da raggiungere *Non solo per la mancanza di riforme, per il peso della burocrazia, per la giustizia lenta, ma anche per un altro motivo che pesa sulla crescita dell'Italia: l'invecchiamento della popolazione. Esistono decine di studi che dimostrano come la crescita economica rallenti man mano che la popolazione di un Paese diventa mediamente più vecchia.*

I dati riportati nel grafico in figura 21 evidenziano come il nostro Paese abbia la proporzione percentuale di anziani più alta di tutti i Paesi dell'Europa dei 15 e questo è il risultato di un declino demografico che deriva in larga misura da scelte di politica economica e fiscale che da un lato non consentono speranza in un futuro sostenibile, dall'altro rendono estremamente difficile per una coppia pensare di avere un figlio, e molto improbabile pensare di averne più di uno. I dati riportati in figura 22 evidenziano come il nostro Paese abbia un tasso di natalità fra i più bassi tra i Paesi posti a confronto. L'incremento progressivo della percentuale di anziani renderà da un lato insostenibile uno stato sociale che vede negli anziani i principali fruitori, dall'altro impossibile una prospettiva di sviluppo dell'economia.

figura 21 – proporzione percentuale di popolazione di età ≥ 65 anni – anno 2013

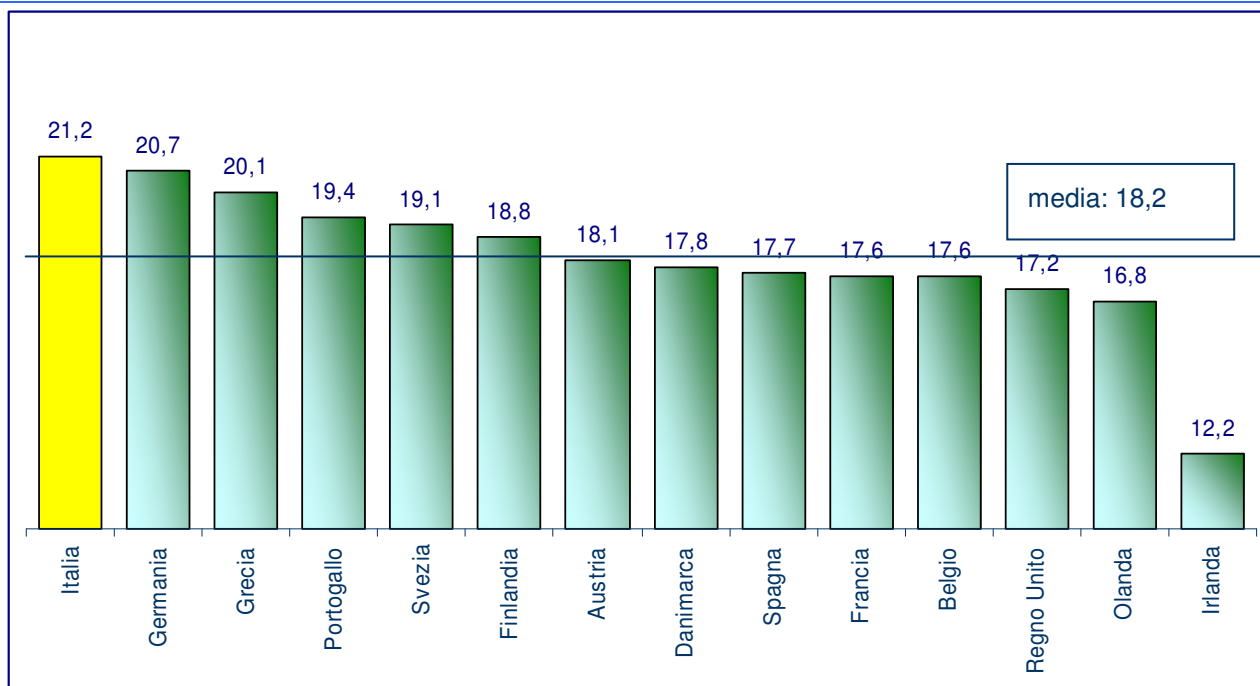
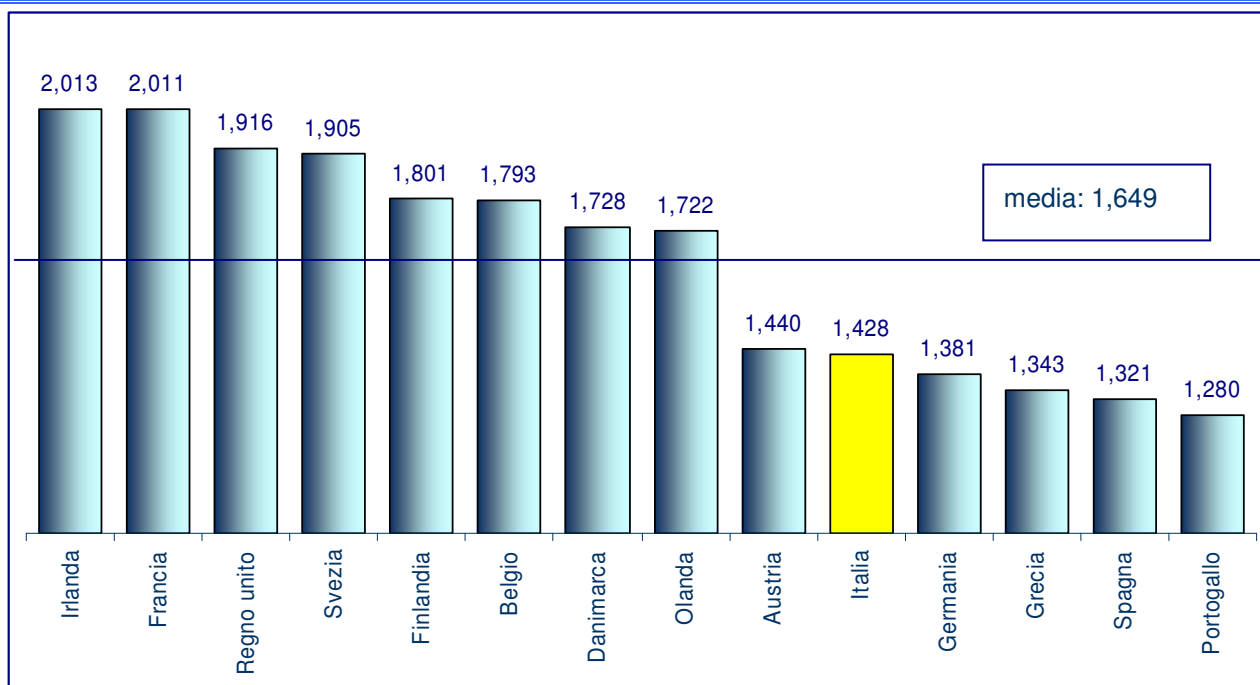


figura 22 – tasso di fertilità (numero di figli per donna in età feconda) – anno 2012



fonte: EUROSTAT – Statistics DataBase

La correlazione tra debito pubblico e declino demografico è tanto evidente quanto perversa, perché le due variabili sono al tempo stesso causa ed effetto l'una dell'altra: un elevato debito pubblico impedisce gli investimenti necessari per la crescita e riduce gli spazi per politiche economiche e sociali che tutelino effettivamente il diritto alla procreazione, che diano ai genitori reali possibilità di conciliare la tutela della maternità e dell'infanzia con quella dell'occupazione e del reddito; una bassa natalità è, insieme con l'incremento della speranza di vita, la principale causa del progressivo invecchiamento della popolazione, che a sua volta comporta un onere insostenibile in termini di protezione sociale.

In materia di debito pubblico suggestiva ed efficace appare l'affermazione che l'allora Ministro Tremonti fece in occasione della presentazione di una delle tante manovre estive: "il debito pubblico è un mostro che viene dal passato, e che può divorare il futuro nostro e dei nostri figli".

Quel mostro, che ha raggiunto al 31 luglio 2014 l'abnorme dimensione di 2.169 miliardi di euro (supplemento al bollettino statistico della Banca d'Italia, n. 49 del 12 settembre 2014), sta di fatto divorando il nostro presente.

La convinzione che il rigore di bilancio ed i conseguenti risultati in termini di avanzo primario possano essere sufficienti a risolvere il problema del debito pubblico appare un clamoroso errore di politica economica, perché gli effetti dell'avanzo primario sulla riduzione del debito richiedono tempi incompatibili con l'emergenza sociale evidenziata in questo scritto.

L'impossibilità di una autoriduzione del debito trova conferma nei dati riportati nel grafico riprodotto in figura 23, che dimostrano come nonostante un andamento positivo dell'economia, non sia stato possibile arrestare l'inesorabile incremento del debito pubblico. Ancor più illuminanti sono i dati riportati nel grafico riprodotto in figura 24, dai quali emerge come nonostante negli anni 1992 – 2000 il saldo primario sia stato consistentemente positivo, gli interessi passivi sul debito ne abbiano azzerato l'effetto. In quegli anni gli interessi sul debito pubblico assorbivano addirittura un quarto delle entrate, quota che pur se notevolmente ridotta, grazie alla diminuzione dei tassi di interesse, ancora oggi supera il 10% delle entrate. Nel 2013 la spesa per interessi sul debito è stata pari a 82 miliardi di euro, una cifra superiore a qualsiasi manovra finanziaria sia mai stata fatta, superiore a quella che lo Stato spende per la sanità, per la scuola e per altri servizi pubblici essenziali, una cifra che è destinata a crescere ancora per effetto stesso dell'inesorabile incremento del debito.

La gravità del problema del debito pubblico, per le dimensioni assolute e relative che esso ha nel nostro Paese, richiede interventi immediati, e non può in alcun modo essere rinviata al progressivo fisiologico riassorbimento possibile quando sarà raggiunto il pareggio di bilancio. Un significativo intervento sullo stock del debito allontanerebbe tra l'altro lo spettro di una crisi che, anche in relazione alla labilità ed alla imponderabilità dei mercati finanziari, non può ritenersi scongiurata dal temporaneo positivo andamento dei tassi di interesse e dello spread.

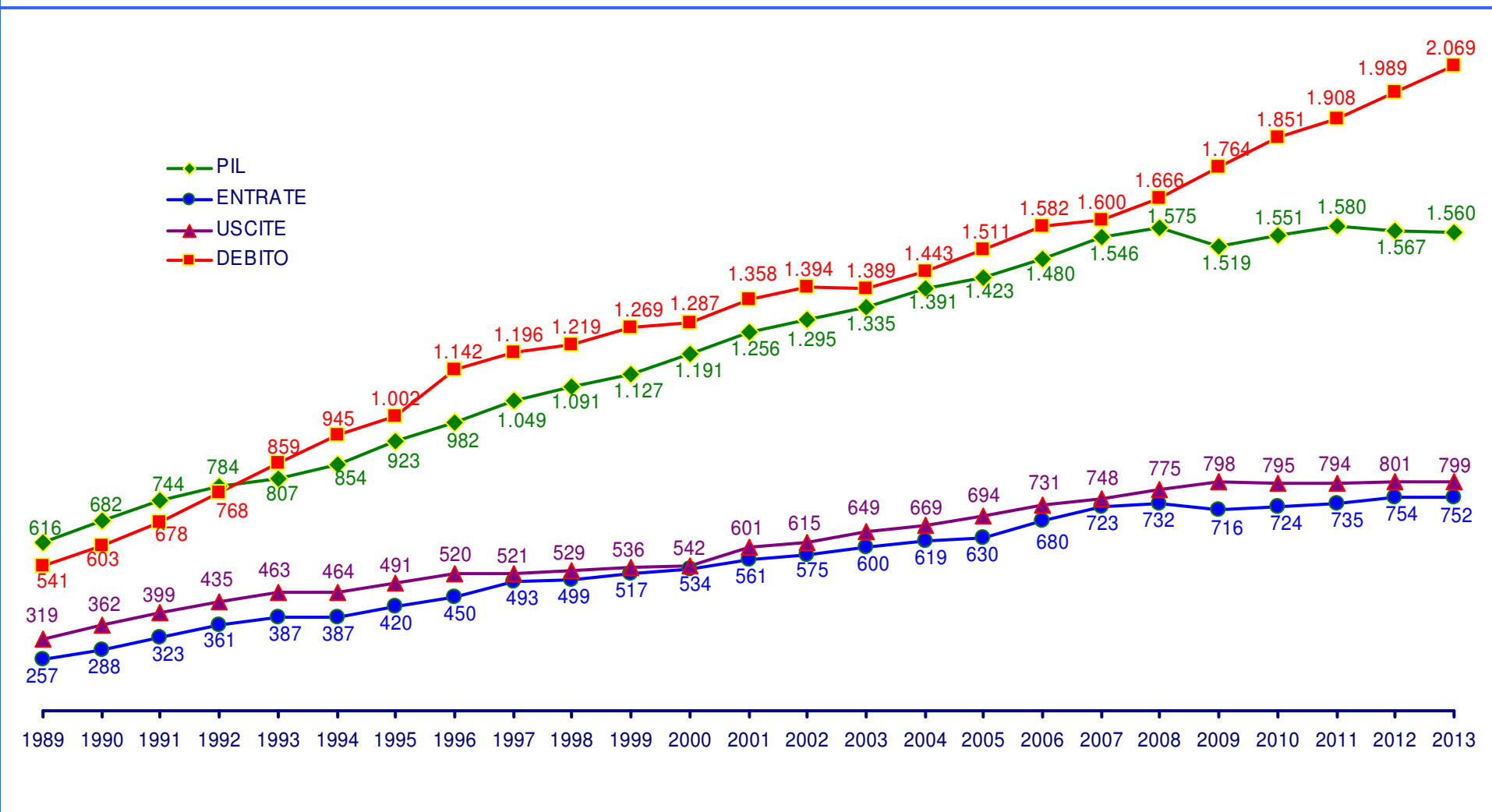
Al di là della modalità con la quale il problema viene affrontato è necessario acquistare consapevolezza che tra le misure che devono essere adottate per superare la situazione di enorme disagio economico e sociale documentata dai dati riportati in premessa quella della riduzione del debito pubblico è senza alcun dubbio in assoluto prioritaria.

Sorprende, e per certi versi sconcerta che alla stessa identica conclusione fossi arrivato in un articolo dal titolo "la riforma dello Stato Sociale" pubblicato nel 1997, diciassette anni fa, quando il debito pubblico aveva dimensioni assolute (1.196 miliardi di euro) e relative (114% del PIL) molto minori dalle attuali (2.169 miliardi di euro e 133% del PIL), in un articolo dal titolo spesa pubblica e stato sociale scrivevo:

La sensazione che si ha dall'analisi dei dati è quella di una sostanziale invarianza dell'andamento del debito rispetto all'andamento delle altre variabili osservate. Questo effetto risulta essere una conseguenza inevitabile dell'entità complessiva del debito, l'ammontare del quale ha raggiunto livelli tali per cui il solo modo per pagare gli interessi è quello di sottoscrivere nuovi titoli, con un circolo vizioso che, laddove dovesse malauguratamente invertirsi la tendenza al progressivo decremento dell'inflazione, e conseguentemente determinarsi una ripresa del costo del denaro e del tasso di interesse sul debito, potrebbe provocare effetti devastanti sull'economia.

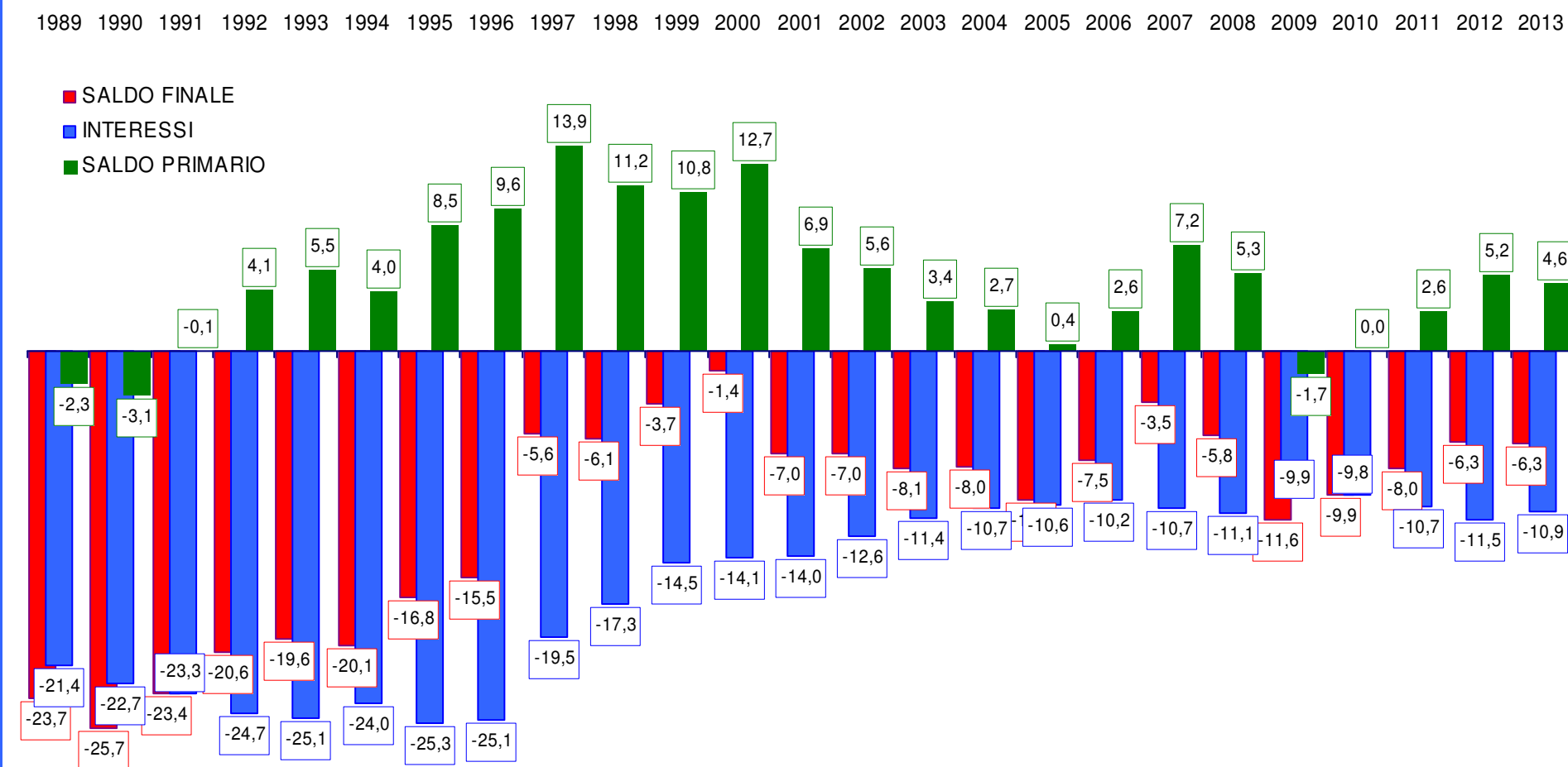
Dalle considerazioni esposte appare di tutta evidenza che la componente che deve effettivamente essere aggredita con interventi strutturali di grande respiro è proprio il debito pubblico, e l'unica strada che appare percorribile è quella delle privatizzazioni. Si tratta di spostare i crediti dei cittadini verso lo Stato da titoli non convertibili in titoli convertibili e scadenza in azioni o parti di fondi immobiliari, statali e comunali. Contemporaneamente lo Stato abbatte i propri debiti di pari importo. È la strada anzi l'autostrada a quattro corsie per rientrare di corsa in Europa, e trovare nel frattempo il tempo, la volontà e le teste necessarie per riformare lo Stato."

figura 23 – i principali aggregati macroeconomici



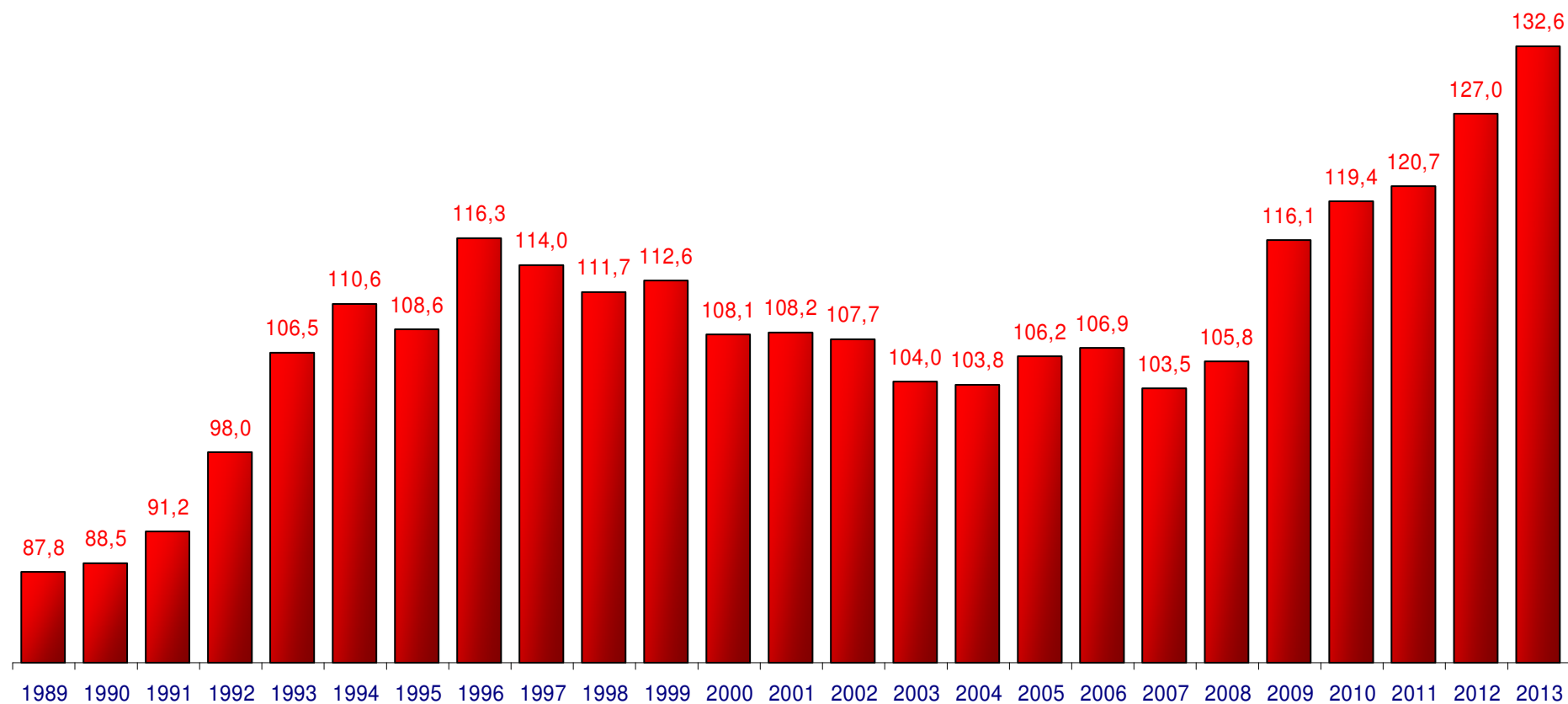
fonti: ISTAT - conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche
Banca d'Italia – supplemento al bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito

figura 24 –saldo primario, interessi sul debito pubblico e saldo finale in percentuale sulle entrate



fonti: ISTAT - conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche

figura 25 –incidenza percentuale del debito sul prodotto interno lordo



fonti: ISTAT - conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche
Banca d'Italia – supplemento al bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito

UN PIANO STRORDINARIO DI INVESTIMENTI PER IL RILANCIO DELL'ECONOMIA

Nel breve periodo, direi nell'immediato, l'unico modo possibile per rilanciare lo sviluppo è un piano di investimenti di eccezionale portata, che crei posti di lavoro e restituisca dignità ai milioni di persone che l'hanno perduta.

L'esigenza e l'urgenza di un intervento straordinario dello Stato nell'economia sono indicate come imprescindibili in un recente saggio di Paul Krugman, premio nobel per l'economia nel 2008, *Fuori da questa crisi, adesso!*, pubblicato nelle edizioni Garzanti nel settembre 2012. In totale sintonia con quanto sostenuto da Stiglitz in una nota intervista a Le Monde, Krugman afferma che *"i responsabili politici hanno completamente ignorato la tesi principale di John Maynard Keynes secondo la quale l'austerità va praticata nelle fasi di espansione, non in quelle di crisi. Il Governo dovrebbe spendere di più, non di meno, fino al momento in cui il settore privato non sarà nuovamente in grado di rilanciare l'economia."*

Purtroppo si sono adottate generalmente politiche di austerità che distruggono posti di lavoro". Il perverso circuito che si è innescato è sotto gli occhi di tutti: crollo dei consumi, crollo della produzione, incremento esponenziale della disoccupazione, soprattutto giovanile. E la drammaticità degli effetti della disoccupazione è efficacemente sintetizzata in un passaggio del saggio di Krugman che evoca vicende umane di cui purtroppo danno sempre più spesso notizia TV e giornali: *"con il protrarsi della disoccupazione la situazione delle famiglie precipita, si azzerano i risparmi, non si possono più pagare né le bollette né il mutuo, si perde la casa"*.

A fronte del vero e proprio dramma che milioni di esseri umani stanno vivendo Krugman ritiene inaccettabile l'atteggiamento di ineluttabilità di coloro che affermano che il problema non si risolve nel breve ma nel lungo termine, e cita al riguardo una affermazione di Keynes che appare quanto mai attuale: *"Questo lungo termine è una guida fallace per gli affari correnti. Nel lungo termine saremo tutti morti. Gli economisti si danno un compito troppo facile e troppo inutile se nelle stagioni tempestose sono in grado di dirci soltanto che quando la tempesta è passata da un pezzo il mare torna calmo"*, ed aggiunge *"Concentrarsi sul lungo termine significa ignorare l'enorme sofferenza che sta causando l'attuale depressione, le vite che sta distruggendo irreparabilmente mentre leggete questo libro"*.

Su questo punto Krugman precisa *“non idee visionarie come una ferrovia ad altissima velocità o un ponte gigantesco; possono essere investimenti più banali in strade, miglioramento della rete ferroviaria, sistemi idrici e così via.”*

Nessuno nega, e sarebbe irresponsabile farlo, che sia irrinunciabile un assoluto inderogabile rigore di bilancio, ma chi ha effettive competenze economiche comprende che il rigore di bilancio è un vincolo, e non un obiettivo, e che l'obiettivo vero ed unico di chi governa un Paese è la qualità della vita dei cittadini, qualità che oggi è negata a milioni di persone.

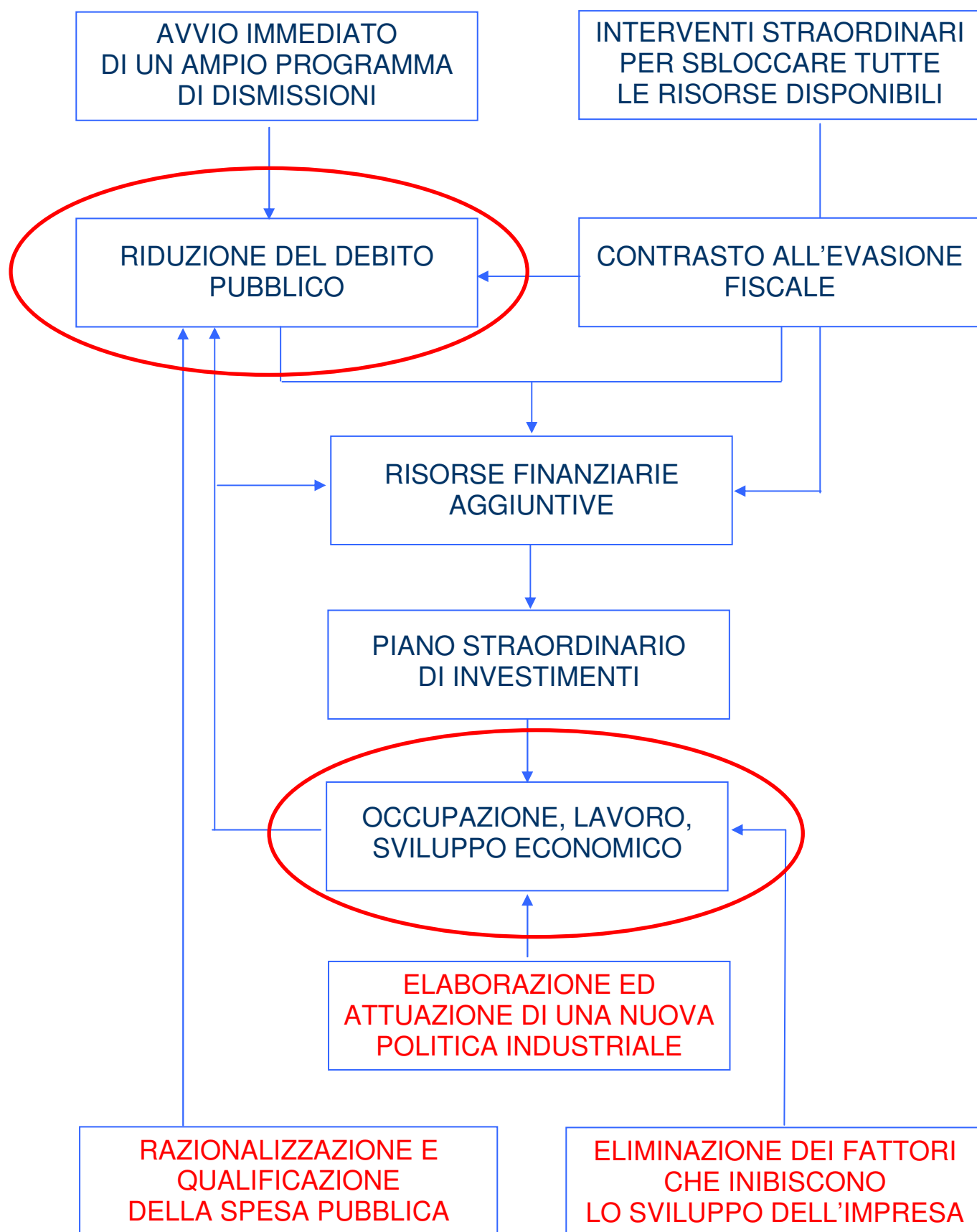
Fermo restando il vincolo del rigore di bilancio si deve trovare il modo per restituire dignità e sicurezza a chi non ha un lavoro, a chi addirittura ha rinunciato a cercarlo avendo perduto ogni speranza, si deve in sostanza rilanciare lo sviluppo economico. E non è accettabile che si continui ad affermare che non ci sono le risorse necessarie per farlo.

Le risorse devono essere trovate, e subito, agendo sulle due direttrici che da decenni vengono indicate come ineludibili da soggetti istituzionali dei quali non credo possa essere messa in dubbio la competenza in materia di politica economica (la banca d'Italia e la Corte dei Conti): la riduzione del debito pubblico ed il recupero dell'evasione fiscale.

E nell'immediato, ferma restando l'esigenza di agire in maniera decisa e definitiva sulle due direttrici indicate (riduzione del debito pubblico e recupero dell'evasione fiscale), si possono finalizzare allo sviluppo tutte le risorse che è possibile sbloccare da subito:

- ✓ i 100 miliardi di debiti dell'amministrazione pubblica nei confronti di imprese che rischiano il fallimento perché, pur vantando crediti esigibili, non sono in condizioni di far fronte ai pagamenti correnti;
- ✓ tutti i fondi messi a disposizione dall'Unione Europea e finora non utilizzati o per motivi di varia natura;
- ✓ le risorse di cui dispongono le amministrazioni locali, e che non possono spendere per una assurda rigidità di un patto di stabilità che deve essere assolutamente rinegoziato.

Il piano straordinario di investimenti prospettato deve ovviamente essere inquadrato in un progetto strategico complessivo di politica economica e sociale, nel quale l'intervento straordinario prospettato costituisce per certi versi l'innescò ma che deve mantenere nel tempo, se non addirittura rafforzare, la centralità dello sviluppo e la centralità dell'impresa.



RAZIONALIZZAZIONE E QUALIFICAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA

In tema di spesa pubblica l'azione del Governo si muove nella logica di una riduzione della spesa basata sull'individuazione di tutti gli sprechi attualmente in essere nei vari settori dell'amministrazione pubblica, e nella individuazione per ciascuno di questi delle razionalizzazioni possibili adottando modalità alternative di organizzazione dei servizi e di acquisizione dei fattori produttivi. In questo si sostanzia la cosiddetta "spending review".

Fermo restando che l'applicazione sistematica del principio di economicità (produrre un dato risultato col minimo possibile di risorse, o il massimo risultato con un prefissato volume di risorse) dovrebbe costituire il *modus operandi* di una qualsiasi amministrazione pubblica, occorre rilevare due incongruenze sostanziali:

- 1) la prima è nel fatto che l'approccio adottato va nella direzione opposta rispetto a quello indicato in un fondamentale lavoro dell'Università Bocconi rispetto a scelte che costituivano i riferimenti centrali del grande disegno riformatore avviato dalla legge 421: la responsabilizzazione dei diversi livelli di governo, in una logica di federalismo;
- 2) la seconda è nel fatto che questa enfasi posta sulla riduzione della spesa, attraverso sostanziali riduzioni delle risorse disponibili (anche in settori dove forse sarebbe invece opportuno investire maggiori risorse piuttosto che ridurre quelle attualmente esistenti) rischia di far perdere di vista il fatto che il problema del Paese non è la riduzione della spesa pubblica (semmai la qualificazione della spesa, domandandosi prima di tutto cosa è spesa pubblica e cosa spesa pubblica non è) ma il rilancio dell'economia.

A questo riguardo illuminante appare il grafico riprodotto in figura 1, che dimostra con assoluta evidenza come il problema vero non è la dimensione relativa della spesa pubblica, ma il fatto che sono in netto calo sia il prodotto interno lordo sia le entrate.

Gli effetti dei tagli operati alla spesa pubblica in termini di ridimensionamento oggettivo del welfare sono efficacemente descritti nelle considerazioni introduttive del capitolo IL SISTEMA DI WELFARE del rapporto del Censis 2013 sulla situazione sociale del paese. Si legge tra l'altro in questo capitolo: *Nei fatti l'unico esercizio di governo del sistema in questi anni difficili è stato quello sui tagli alla spesa, ed al di là delle dichiarazioni di principio ed al richiamo continuo a ricette di razionalizzazione, su cui peraltro tutti si dichiarano d'accordo da anni, non si è fatto nessun passo concreto verso una ristrutturazione organizzativa solo evocata.*

Ciò che serve non è una ulteriore riduzione della spesa pubblica, ma una profonda riforma della spesa pubblica, che deve essere razionalizzata e qualificata, e non semplicemente ed indiscriminatamente ridotta, assumendo a base alcuni principi chiave:

- ✓ il principio della competenza, secondo il quale la spesa per determinate funzioni e servizi deve ricadere su coloro che di tali servizi sono i diretti fruitori, in accordo con quanto sostiene Adam Smith quando afferma che *non è giusto che tutta la società debba contribuire ad una spesa il cui beneficio è limitato ad una parte soltanto*;
- ✓ il principio della misurabilità, secondo il quale le prestazioni erogate da una qualsiasi amministrazione pubblica devono essere misurabili sia in quantità che in qualità, in accordo con quanto sostengono Kaplan e Norton, che hanno introdotto l'assioma "non è governabile ciò che non è misurabile";
- ✓ il principio della responsabilizzazione, secondo il quale coloro che sono responsabili del governo e della gestione di una amministrazione pubblica devono essere chiamati a rispondere dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi assegnati nell'ambito delle rispettive funzioni; tra tali risultati deve essere incluso il rispetto del pareggio di bilancio (o del budget assegnato), con il conseguente addebito dell'eventuale disavanzo di gestione;
- ✓ il principio della valorizzazione del merito, in accordo con il dettato costituzionale secondo cui *Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro (articolo 36, comma 1)*. Occorre porre in essere da subito meccanismi che consentano di erogare una retribuzione differenziata, a parità di funzioni, in relazione all'impegno concretamente dimostrato nel raggiungimento degli obiettivi assegnati, tenendo conto dei risultati conseguiti rispetto a tali obiettivi. Questo aspetto è stato per decenni oggetto di sterili disquisizioni accademiche, ed è invece l'architrave portante di una corretta concezione del lavoro quale fondamento dell'economia e della società;
- ✓ il principio della trasparenza, secondo il quale ogni amministrazione pubblica è tenuta a render conto ai cittadini in genere ad agli utenti di essa in particolare dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati, in una tensione costante rivolta al miglioramento del proprio operare nelle diverse dimensioni secondo le quali esso può essere valutato: la qualità dei servizi, l'economicità della gestione, la rispondenza alle aspettative degli utenti.

La strategia da adottare non è quella di intervenire dall'alto con provvedimenti che riducano la spesa, ma responsabilizzare tutte le articolazioni, centrali e periferiche, dell'amministrazione pubblica, ai diversi livelli di governo, affinché adottino criteri, strumenti e procedure che consentano il rispetto del principio di economicità. In tutte le amministrazioni pubbliche devono essere adottati sistemi integrati di performance management, dando applicazione tra l'altro ad una specifica indicazione contenuta nella lettera che Mario Draghi e Jean Claude Trichet inviarono al Governo nell'agosto 2011, nella quale si legge testualmente: *Negli organismi pubblici dovrebbe diventare sistematico l'uso di indicatori di performance.*

In questa direzione si era mosso il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che apriva scenari per molti versi stimolanti di innovazione e razionalizzazione gestionale delle amministrazioni pubbliche, secondo tre direttrici portanti:

- ✓ la misurazione della performance;
- ✓ la valutazione dei risultati ed il riconoscimento del merito;
- ✓ la trasparenza nei confronti dei cittadini.

Per quanto concerne il sistema di misurazione della performance il comma 2 dell'articolo 3 del decreto citato prevedeva che *Ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare e a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti, secondo modalità conformi alle direttive impartite dalla Commissione Nazionale per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche* istituita ai sensi dell'articolo 13 dello stesso decreto.

Per quanto concerne la valutazione dei risultati ed il riconoscimento del merito il comma 2 dell'articolo 18 dispone che *Le amministrazioni pubbliche promuovono il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonché valorizzano i dipendenti che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera.* Lo stesso decreto indica all'articolo 20 una serie di strumenti utilizzabili per premiare il merito e la professionalità, strumenti non solo di natura economica come il bonus annuale delle eccellenze, il premio annuale per l'innovazione, le progressioni economiche, ma anche di natura diversa, come progressioni di carriera, l'attribuzione di incarichi e responsabilità, l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale.

Per quanto concerne infine l'altra direttrice portante che ispira il decreto citato, quella della trasparenza nei confronti dei cittadini, il comma 1 dell'articolo 11 precisa che: *La trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità*

Il comma 8 dello stesso articolo 11 dispone che ogni amministrazione ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale in apposita sezione di facile accesso e consultazione, e denominata "*Trasparenza, valutazione e merito*" una serie di dati e documenti che consentano di valutare i risultati raggiunti, tra i quali in particolare:

- a) il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, documento programmatico nel quale devono essere indicate le iniziative che l'amministrazione intende intraprendere per la trasparenza e l'integrità ed il relativo stato di attuazione;
- b) il Piano della performance, documento programmatico triennale che deve essere adottato entro il 31 gennaio di ogni anno, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori;
- c) la Relazione sulla performance un documento di valutazione da adottare entro il 30 giugno, che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

Gli strumenti che il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 indica (piano e relazione sulla performance, piano e relazione sulla trasparenza e l'integrità) potrebbero essere integrati nell'ambito di uno strumento di più ampio respiro, strumento elettivo di trasparenza e rendicontazione che dovrebbe essere reso obbligatorio per legge per tutte le amministrazioni pubbliche: il bilancio sociale.

Il bilancio sociale (altrimenti denominato bilancio di missione) potrebbe dar conto dei risultati raggiunti dalle singole amministrazioni pubbliche rispetto alle aspettative dei propri stakeholder, adottando al proprio interno un sistema di misurazione delle performance funzionalmente integrato nell'ambito del processo di pianificazione, programmazione e controllo che ogni amministrazione pubblica si deve dare, e che deve concernere non solo il rispetto del pareggio di bilancio, reso peraltro obbligatorio per legge, ma anche il miglioramento continuo della qualità dei servizi resi all'utenza.

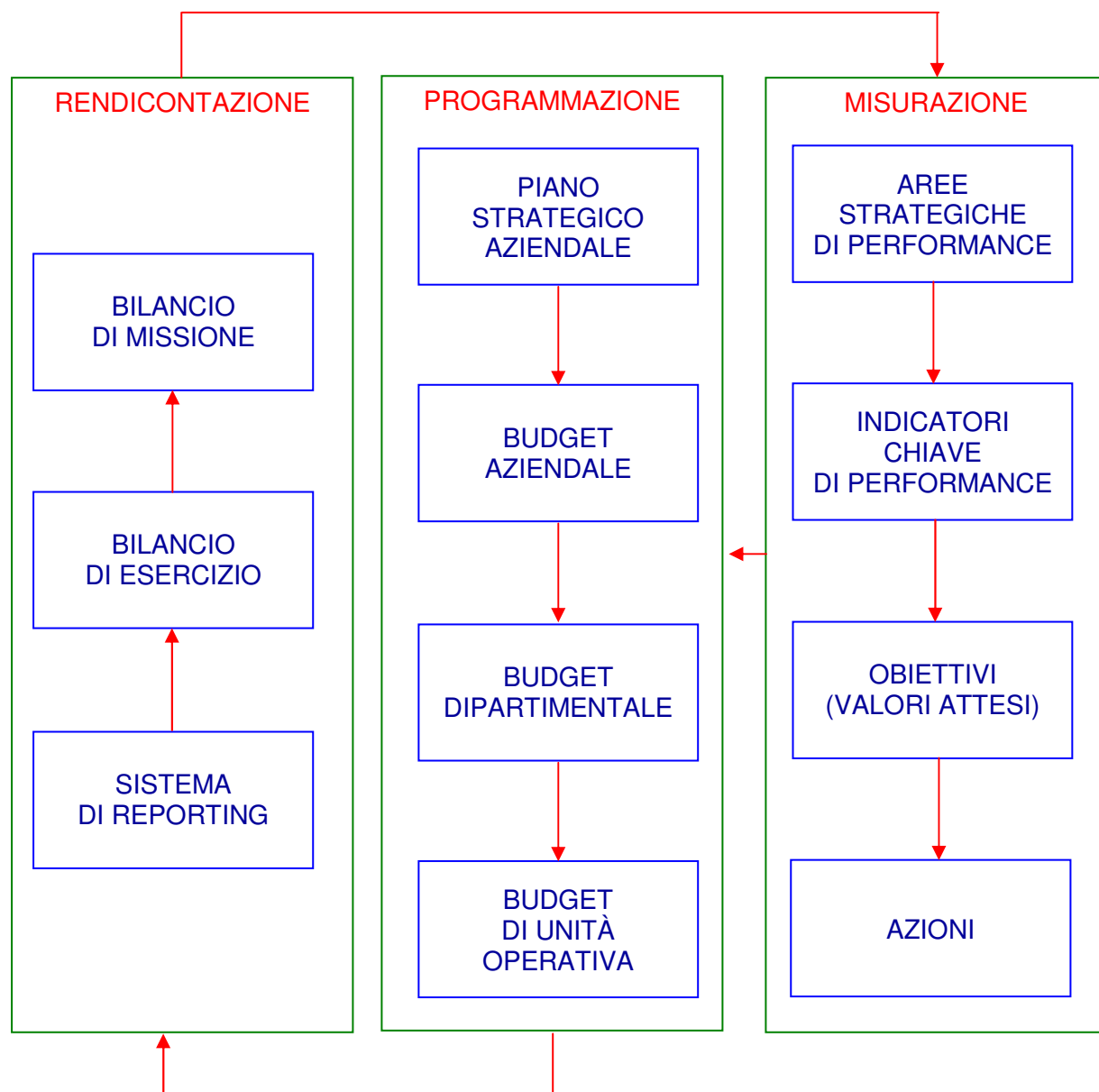
Razionalizzare e qualificare la spesa pubblica è obiettivo che di gran lunga trascende una mera riduzione lineare della stessa, ottenuta applicando vincoli tra l'altro irrazionali. Razionalizzare e qualificare la spesa pubblica significa operare scelte che richiedono la fantasia ed il coraggio di ripensare in modo radicale il ruolo stesso dello Stato nell'economia, interpretando ad esempio in chiave moderna il dettato dell'articolo 32 della Costituzione, secondo il quale *La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti*.

Razionalizzare e qualificare la spesa pubblica significa adottare, a tutti i livelli di responsabilità istituzionale, nei diversi comparti e nelle diverse articolazioni organizzative della pubblica amministrazione, un modello che integri in modo strutturale ed organico il processo di pianificazione, programmazione e controllo di gestione con il sistema di misurazione dei risultati raggiunti, rendendo possibile l'individuazione tempestiva degli scostamenti tra risultati ed obiettivi, delle cause che li determinano e degli interventi correttivi che devono essere apportati per riallineare risultati ed obiettivi.

La logica di questo modello è sintetizzata nel diagramma di seguito riprodotto, nel quale vengono poste in evidenza le interazioni tra le diverse componenti del sistema:

- ✓ il sistema di misurazione, strutturato secondo l'approccio universalmente noto come balanced scorecard;
- ✓ il sistema di pianificazione, programmazione e controllo, che va dal piano strategico aziendale al budget delle singole articolazioni organizzative;
- ✓ il sistema di rendicontazione, nel quale si integrano sistema di reporting, bilancio di esercizio e bilancio di missione.

DALLA MISURAZIONE AL GOVERNO
DELLE PERFORMANCE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE



CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Matteo Renzi si pone oggi, di fatto e di diritto, alla luce dello straordinario risultato delle elezioni dello scorso maggio, come il depositario delle speranze e delle attese di milioni di italiani, che gli hanno dato fiducia, affidandogli, per fede o per disperazione, le sorti di un Paese che al di là di un ottimismo necessario, è oggettivamente in condizioni disperate. Evidente appare l'enorme responsabilità politica che da questo ruolo deriva, così come evidente appare che si tratti di una irripetibile opportunità.

Per non deludere le aspettative che milioni di italiani hanno riposto in lui Matteo Renzi non deve commettere errori, né di metodo, né di merito.

Per quanto concerne il metodo che dovrà ispirare l'azione del governo occorre che questa abbandoni la logica delle riforme strutturali che richiedono anni per essere approvate ed ulteriori anni per essere attuate, e privilegi interventi di immediata fattibilità e soprattutto di immediato impatto economico e sociale.

Occorre che ogni misura che il Governo si propone di adottare sia valutata sotto un triplice profilo:

- ✓ l'impatto che essa ha sull'economia reale;
- ✓ i tempi in cui questo impatto concretamente si realizza;
- ✓ i vincoli esterni che possono condizionarne la concreta attuazione;

privilegiando un approccio che analizza in termini quantitativi la razionalità economica delle scelte possibili, nel tentativo di superare l'approccio tradizionale alle politiche pubbliche caratterizzato dal fatto che *“il processo decisionale non corrisponde ad una scelta razionale di ottimizzazione dei benefici tra tutte le alternative possibili, ma configura le scelte politiche come la ricerca tra tutte le soluzioni già disponibili di quella più conforme alla configurazione del problema che domina al momento l'agenda politica. L'appaiamento fra il problema e la soluzione scelta nel repertorio delle disponibilità viene realizzato nell'arena politica per l'intervento attivo di “imprenditori politici” individuali o collettivi, portatori di specifiche preferenze o interessi per talune soluzioni rispetto ad altre. (Kingdon JW, Agendas, alternatives and public policy, New York, Harper & Collins, 1995).*

In questa logica, sempre per quanto concerne le questioni di metodo, deve essere chiaro che esistono due orizzonti temporali di intervento: uno di breve e uno di medio periodo.

Per quanto concerne il merito i dati e le elaborazioni presentati in questo documento dimostrano, laddove ve ne fosse bisogno, che la priorità assoluta è in questo momento la crescita economica, il lavoro, l'occupazione.

Promuovere la crescita economica è però possibile solo rimuovendo alcuni ostacoli che ad essa si frappongono, risolvendo alcuni problemi che finora l'hanno condizionata, e fra questi in assoluto il primo è l'abnorme debito pubblico, che come efficacemente afferma Tremonti, divora il nostro futuro, rendendo tra l'altro impossibili investimenti adeguati in infrastrutture, ricerca, innovazione, formazione.

Si tratta di un problema che condiziona la nostra economia da decenni, un problema che deve essere affrontato in modo risolutivo, senza ulteriori rinvii, adottando un metodo di lavoro che Matteo Renzi può oggi imporre, proprio per lo straordinario consenso elettorale che di fatto lo legittima nel ruolo di un vero e proprio salvatore del Paese: chiudere in conclave i suoi ministri, eventualmente supportati dai più qualificati esperti che possono essere individuati in ambito internazionale, e procedere ad oltranza finché non si sia trovata una soluzione razionale e condivisa, non su basi ideologiche o su basi di condizionamenti politici, ma sulla base della ragione. Una ragione che non è né di destra né di sinistra, e che deve trovare nell'evidenza empirica dei dati e nella logica stringente dell'economia il suo unico fondamento e la sua unica forza. Una ragione che è la sola speranza che rimane a questo Paese.