

Assemblea annuale Anci 2011

**Spending review e fabbisogni standard:
due vie per la razionalizzazione della spesa pubblica**

Alberto Zanardi

Università di Bologna ed Econpubblica-Università Bocconi

Brindisi, 7 ottobre 2011

Fabbisogni standard e spending review

La riforma del federalismo fiscale prevede la determinazione dei **fabbisogni standard** sulle **funzioni fondamentali** degli **enti locali**

Per “par condicio” il decreto “premi e sanzioni” e le due manovre d’estate estendono i **fabbisogni standard** (costi standard?) anche alle **amministrazioni centrali dello Stato**. Questi fabbisogni standard dovrebbero essere l’esito finale di un nuovo ciclo di **spending review** (SR)

Da entrambe le operazioni aspettative di significative **riduzioni di spesa pubblica**

Obiettivi di questo intervento:

- chiarire finalità, modalità di applicazione, risultati della SR sulle amministrazioni centrali
- evidenziare analogie e differenze con i fabbisogni standard degli enti locali

Cos'è la spending review?

Insieme articolato ed eterogeneo di procedure e istituzioni con un duplice obiettivo:

- 1) sul piano contabile/finanziario: migliorare la **programmazione** e la **gestione del bilancio dello Stato**
- 2) sul piano dei contenuti quali/quantitativi della spesa pubblica e delle sue modalità di produzione e fornitura: favorire una maggiore **efficacia** della spesa rispetto agli obiettivi ed **efficienza** nell'uso delle risorse umane e materiali (“minore spesa a parità di risultati, maggiori risultati a parità di spesa”)

A che punto siamo con la spending review?

Una storia breve (ma non brevissima). SR adottata sotto la **spinta del consolidamento dei conti pubblici** (esempi stranieri: Fr, Uk)

2007-08: piano **straordinario** affidato alla CTFP

2008-09: esercizio **ordinario** e **permanente** affidato alla RGS

2009: **Riforma della contabilità pubblica** (L. 196/2009): SR **ordinaria** e **integrata** nel processo di bilancio affidata a RGS + amministrazioni di spesa attraverso i Nuclei di analisi e valutazione della spesa (2010)

2011: **Decreto “premi e sanzioni”**: **fabbisogni standard** anche per amministrazioni centrali dello Stato

Manovra di luglio: SR dal 2012 per determinare **fabbisogni standard**. Tagli sui ministeri: possibile applicazione della SR?

Manovra di agosto: SR dal 2012 per determinare **costi standard**. Da subito linee-guida per una serie di riorganizzazioni (emendamento Morando)

Ancora **lontani da un utilizzo operativo** (passaggio da analisi a proposte di intervento effettivo)

Primi risultati: le indicazioni della CTFP (ancora valide)

- L'organizzazione periferica dello Stato è spesso troppo **frammentata**. Maggiore efficienza da un processo di accorpamento/integrazione
- La produttività degli uffici periferici della stessa Amministrazione è molto **differenziata**. Occorre incentivare la mobilità territoriale o almeno il riequilibrio tendenziale della distribuzione del personale
- La politica degli **avanzamenti di carriera** nella gestione del personale sembra condizionare il quadro organizzativo, anziché esserne condizionata
- La cultura della **valutazione** nella PA è ancora poco diffusa. Manca generalmente, e appare comunque priva di effetti sui responsabili amministrativi, la valutazione ex post dei risultati. Rilevanza delle disponibilità di **informazioni** appropriate e esaustive
- Necessario migliorare la **trasparenza** del **bilancio** dello Stato riducendo le sistematiche differenze tra stanziamenti iniziali e finali nei ministeri di spesa e la formazione di debiti fuori bilancio

Alcune indicazioni di metodo (1)

- 1) La SR è strumento per rendere **effettivi** i **meccanismi di tipo *top-down*** nella costruzione dei bilanci pubblici (fissazione di obiettivi macro-finanziari) superando l'insuccesso dei tagli "lineari" (che spesso rinviano semplicemente la spesa nel tempo). La SR dovrebbe invece consentire **tagli "intelligenti"** attraverso interventi permanenti sui meccanismi di spesa e la revisione delle priorità delle politiche pubbliche
- 2) La SR è attività **composita** ed **eterogenea** che richiede molteplicità di approcci e competenze
 - miglioramento della **capacità allocativa** del bilancio (leggibilità, flessibilità, eliminazione debiti fuori bilancio, ecc.) => competenze contabili
 - analisi approfondita sui **singoli programmi di spesa** attraverso la raccolta di informazioni sui risultati, costi, processi produttivi, aspetti organizzativi. In particolare nel caso dell'amministrazione periferica (scuole, tribunali, carceri, ecc.) analisi di benchmarking per evidenziare l'inefficienza di singole unità produttive o per meglio sfruttare economie di scala e/o di scopo
 - => "smontare e rimontare la macchina pubblica" (CTFP)
 - => competenze di analisi quantitativa e esperti di settore

Alcune indicazioni di metodo (2)

- 3) La SR richiede **informazioni** (di carattere non finanziario su input, output, outcome) complete, tempestive, comparabili nel tempo e nello spazio
- 4) La SR si basa criticamente sulla **collaborazione** tra l'amministrazione responsabile del bilancio (RGS) e le amministrazioni di spesa
- 5) La SP richiede **tempi medio-lunghi** per dare risultati effettivi

Spending review e fabbisogni standard locali: la stessa cosa?

Entrambe procedure di **razionalizzazione della spesa pubblica** per superare la spesa storica => maggiore efficienza nell'allocazione delle risorse pubbliche

Ma anche differenze

- La SR statale è dichiaratamente uno **strumento di controllo della spesa**, per rendere effettivi e strutturali i risparmi di spesa
 - Nella riforma del federalismo fiscale i fabbisogni standard locali hanno un ruolo **più complesso**: sono i parametri a cui ancorare il **finanziamento integrale delle spese fondamentali**, che è determinato nella manovra di finanza pubblica certamente in relazione alle **compatibilità macro-finanziarie** ma anche in una prospettiva (le «norme di coordinamento dinamico») di **convergenza** dei servizi effettivamente offerti (gli «obiettivi di servizio») e dei costi di fornitura verso **standard nazionali**
- => l'applicazione dei fabbisogni standard non comporta necessariamente riduzione delle risorse per le funzioni fondamentali