

I

LA SPENDING REVIEW NELL'ESPERIENZA INTERNAZIONALE

Roma, maggio 2013

La ricerca è il risultato del lavoro di un gruppo di ricercatori, con la direzione scientifica di Enrico Buglione, Stefano Gorelli e Mauro Marè. I tre direttori scientifici hanno congiuntamente elaborato l'impostazione della ricerca e il capitolo 1 di premessa e sintesi della ricerca. In particolare è da attribuirsi a:

- Enrico Buglione il capitolo 3 paragrafi 1 e 7;
- Giovanni Cochelli la ricerca bibliografica, la bibliografia ragionata parte generale documenti da A1 ad A30, glossario
- Stefano Gorelli il capitolo 2;
- Mauro Marè il capitolo 4 paragrafi 1 e 7;
- Stefano Supino capitolo 3, paragrafi da 2 a 6, capitolo 4, paragrafi da 2 a 6, la bibliografia ragionata parte generale documenti da A31 ad A44.

1. Executive summary	3
2. Casi esaminati e aspetti considerati	6
3. Revisione delle spese in Francia	7
3.1 Alcuni dati di riferimento sulla situazione dell'economia e della finanza pubblica	7
3.2 Obiettivi principali della revisione delle spese	8
3.3 Sistemi di governance delle politiche di revisione delle spese	12
3.4 Modalità di monitoraggio e risultati conseguiti per il contenimento delle spese	16
3.5 Alcuni esempi delle innovazioni introdotte.....	22
3.6 Coinvolgimento degli enti territoriali	27
3.7 Problemi emersi e soluzioni prospettate	30
4. Revisione delle spese nel Regno Unito	34
4.1 Alcuni dati di riferimento sulla situazione dell'economia e della finanza pubblica	34
4.2 Obiettivi della Spending Review	36
4.3 Sistemi di governance delle politiche della Spending Review	39
4.4 Strategie per l'attuazione della Spending Review ed esempi di misure adottate	47
4.5 Modello aperto per i servizi pubblici: stato di attuazione	56
4.6 Coinvolgimento degli enti territoriali	59
4.7 Alcune criticità della SR	67
5. Bibliografia	69
6. Glossario delle sigle utilizzate nei capitoli 3 e 4.	72
7. Bibliografia ragionata	74

1. Executive Summary

La finanza pubblica nei paesi Ocse, in particolare la riduzione dei disavanzi e del debito pubblico, è la questione cruciale di politica economica degli ultimi 20 anni. Lo scoppio della crisi finanziaria, dal secondo semestre del 2008 e poi la crisi del debito sovrano, nel 2011 e 2012, ne hanno accelerato l'evoluzione e hanno costretto alcuni governi occidentali a predisporre piani severi di consolidamento della finanza pubblica, che avrebbero dovuto essere essenzialmente basati su misure di riduzione della spesa e di aumento della sua efficienza. In realtà, le politiche di risanamento della finanza pubblica si sono fondate per lo più su aumenti di entrate, più che su riduzioni della spesa, poiché politicamente più vantaggiose in termini di consenso e più rapide nella loro applicazione. L'aumento delle entrate porta con sé però effetti negativi sulla crescita e quindi può potenzialmente produrre un circolo vizioso: più l'aggiustamento si fa severo, maggiore sarà la riduzione della crescita (e del denominatore debito/Pil) e maggiore sarà l'aumento del disavanzo e del debito, che richiederà manovre ulteriori e più robuste.

Anche se la questione degli effetti dei moltiplicatori della spesa e delle entrate non è stata risolta sul piano empirico e ha sollevato negli ultimi due anni discussioni molto accese, è sicuro che un risanamento efficace ed efficiente richieda inevitabilmente che si agisca anche sulle spese: sia recuperando i margini di efficienza che esistono nel settore pubblico – in particolar modo, aumentando la qualità dei servizi, migliorando il settore degli acquisti pubblici e riducendo la dimensione della corruzione – sia limitando, laddove possibile, la sua dimensione. Le politiche di revisione della spesa hanno fatto emergere che qualsiasi risanamento dei conti pubblici non possa che basarsi essenzialmente sulla revisione degli aspetti amministrativi e organizzativi della pubblica amministrazione, in particolare delle procedure di spesa.

In questa azione di risanamento, un ruolo particolare hanno sicuramente avuto i piani di *spending review* che alcuni governi hanno messo in pratica da alcuni anni. In questo lavoro si analizzano i programmi di intervento e le misure concrete che Francia e Regno Unito hanno realizzato negli ultimi 5 anni. Emergono alcuni aspetti sostanziali che rappresentano i tratti salienti dei piani di revisione della spesa e alcuni fattori critici fondamentali per il loro successo e la positiva implementazione:

- a. La struttura amministrativa dello stato e la sua efficienza gestionale;
- b. La struttura del bilancio dello stato, la sua riorganizzazione fondamentale in missioni e programmi, la trasparenza e la sua rendicontazione;
- c. I sistemi di governance della spesa e le politiche di revisione della stessa;
- d. Il grado di decentramento della gestione della spesa e delle entrate e la ripartizione delle varie responsabilità tra i vari livelli di governo;
- e. La remunerazione, il sistema di incentivi e la gestione del personale della pubblica amministrazione, con meccanismi di distribuzione degli eventuali risparmi di spesa ai dipendenti virtuosi.

- f. Le politiche e gli strumenti di verifica delle spese e dei risultati raggiunti, la struttura delle sanzioni e il coinvolgimento del Parlamento e degli organi di controllo.

Il punto di partenza naturalmente non può che essere un check up serio della struttura amministrativa dello stato e del suo livello di efficienza. Vanno individuati i possibili miglioramenti gestionali in termini di efficienza, le eventuali duplicazioni, l'eliminazione di strutture ridondanti e quindi i possibili accorpamenti.

Nelle esperienze estere di seguito considerate un ruolo particolare hanno sicuramente avuto l'ammodernamento della gestione del personale, le politiche retributive, gli incentivi, l'informatizzazione di larga parte delle procedure di funzionamento della pubblica amministrazione. Un peso particolare, soprattutto nel caso francese, hanno avuto i gruppi di audit e di sostegno e i gruppi di lavoro interministeriale. Naturalmente, la responsabilizzazione del personale, in particolar modo dei dirigenti, sulle missioni e gli obiettivi da raggiungere e l'attribuzione di un'adeguata autonomia gestionale ha rappresentato un punto essenziale per il miglioramento della qualità del governo della macchina pubblica.

Essenziale per questa azione di riforma è stata la decisione di passare da "una logica di mezzi a una di risultati", anche con la riforma del bilancio dello stato e la sua articolazione in missioni e programmi. La predisposizione di nuovi documenti di finanza pubblica, allo scopo preparati, e la quantificazione delle altre aree meno evidenti di intervento pubblico, ma molto importanti e significative per gli effetti economici, come le tax expenditures (agevolazioni fiscali), hanno accresciuto la consapevolezza dell'importanza di una precisa quantificazione degli effetti dell'azione pubblica, per poterne adeguatamente stimare gli effetti e le conseguenze. L'emersione e la diffusione di una cultura della performance si è rivelata come lo strumento essenziale per migliorare la produttività e la qualità della pubblica amministrazione.

L'azione di riforma, oltre alla revisione del bilancio dello stato ha anche spesso implicato una diversa e migliore distribuzione delle competenze tra i vari ministeri, anche se ad essere maggiormente coinvolti sono stati quelli con maggiori risorse e cioè il Ministero dell'Economia e delle Finanze, quello degli Interni, della Difesa e della Giustizia. Naturalmente l'azione di riforma ha avuto un mix diverso nelle varie circostanze e occasioni, che è andato dal rafforzamento della modernizzazione della macchina amministrativa, a una forte opera di semplificazione soprattutto rispetto agli utenti, a interventi decisi di riorganizzazione e di ristrutturazione, che agevolando una maggiore efficienza e lo sfruttamento delle economie di scala, hanno reso possibili risparmi di costi significativi. Soprattutto in alcuni settori e ministeri rilevanti per le risorse gestite e la frammentazione delle strutture decisionali, la riorganizzazione produttiva del settore pubblico, l'accorpamento di diverse direzioni generali dei vari ministeri, hanno reso possibile significative economie di scala e un miglioramento della struttura gerarchica di decisione.

Pur nella varietà delle esperienze e dei tentativi effettuati nei due paesi, le politiche di revisione della spesa non possono che ruotare attorno ad alcuni perni strategici: essenzialmente, la semplificazione e il miglioramento del rapporto con gli utenti; l'accorpamento e soprattutto la riorganizzazione delle amministrazioni centrali per accrescere la funzionalità e l'efficienza, lo snellimento delle procedure, la facilitazione all'accesso delle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione, l'informatizzazione e la digitalizzazione degli archivi e delle procedure, del rapporto con i cittadini e le imprese, il lancio dell'e-government, la centralizzazione delle strutture di reti di informazione e di controllo.

Altro aspetto decisivo è apparso anche l'introduzione di meccanismi di centralizzazione degli acquisti, che hanno reso possibile maggiori informazioni sull'offerta, lo sfruttamento della dimensione elevata degli acquisti effettuati da un unico acquirente, l'introduzione di meccanismi competitivi di asta che hanno permesso risparmi significativi nei costi.

Allo stesso tempo, meccanismi unici di Tesoreria hanno reso possibili procedure di pagamento migliori, più veloci e meno costose. La centralizzazione del patrimonio pubblico, in un unico ente, ha permesso una sua migliore utilizzazione e valorizzazione, con la messa a valore dei vari beni e la corretta valutazione delle rendite demaniali.

Volgendo lo sguardo al caso italiano, il nostro paese ha dato avvio tra il 2006 e il 2008 a una vera e propria spending review, almeno sul piano delle intenzioni, con l'individuazione di diverse misure. Si è partiti dalla formazione di alcune commissioni ufficiali¹ e dalla preparazione di alcuni importanti rapporti di studio che oltre a individuare i principali problemi hanno delineato per alcuni principali settori di spesa (difesa, istruzione, sanità, ecc.), possibili misure concrete di intervento.

Molto è stato fatto, almeno sul piano intellettuale e dello studio, purtroppo i tempi della politica e la difficoltà a realizzare decisioni così complesse nelle attuali democrazie europee hanno reso il bilancio di queste azioni, sul piano dei risultati, ancora purtroppo incompleto e forse deludente. Ma il processo di revisione della spesa ha ormai preso avvio, la rivoluzione culturale che è alla sua base va avanti e non sembra più arrestabile; l'attuale governo ha affermato che sarà al centro della sua azione di finanza pubblica.

Il risanamento deve passare sicuramente per la revisione della dimensione degli impegni quantitativi, ma soprattutto per l'accrescimento della qualità ed efficienza della spesa pubblica. Il recupero degli ampi margini di efficienza e di efficacia ancora disponibili rendono l'obiettivo di "fare di più con meno" possibile e anzi l'unica soluzione concreta percorribile per ammodernare la pubblica amministrazione e non pregiudicare il livello di vita dei cittadini italiani.

¹ Si veda sul sito del [MEF](http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfp/index.html) al seguente link <http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfp/index.html> i documenti della Commissione tecnica della spesa pubblica, in particolare, il [Libro Verde sulla spesa pubblica](#) del 2007 e il [Rapporto finale sulla revisione della spesa pubblica](#) del 2008.

Il tempo è poco, il nostro paese lo deve fare se vuole conservare i servizi fondamentali per i cittadini, risanare al contempo la finanza pubblica e aumentare il potenziale di crescita che resta forse il migliore strumento per il risanamento della finanza pubblica.

2. Casi esaminati e aspetti considerati

Le esperienze di revisione delle politiche di spesa condotte in Francia e nel Regno Unito sono di particolare interesse per l'Italia. Si tratta, infatti, di Paesi che hanno accumulato in materia un ampio e consolidato know-how e che, accanto all'obiettivo del risanamento della finanza pubblica, hanno cercato comunque di perseguirne un altro, più ambizioso: sfruttare l'occasione della revisione delle spese per migliorare la pubblica amministrazione, mettendola così in grado di rispondere efficacemente alle esigenze dei cittadini e di affrontare le sfide imposte da una sempre crescente domanda di servizi pubblici.

I documenti utilizzati per l'indagine sono prevalentemente di fonte governativa, in modo da avere informazioni dirette, dettagliate e affidabili. Ma si è fatto riferimento anche a documenti di origine parlamentare, rapporti di commissioni di indagine sullo stato dell'arte in materia e, soprattutto per approfondire alcuni aspetti specifici, studi di società di consulenza commissionati dai governi, indagini dell'OCSE e articoli di esperti.

Lo schema di lettura delle due esperienze è, nei limiti del possibile, uniforme.

Nel primo paragrafo si fornisce un quadro sintetico della situazione sia della finanza pubblica, in entrambi i paesi in situazione precaria per l'entità del deficit e del debito, sia dell'economia, anch'essa preoccupante in quanto in fase di stallo o di recessione.

Nel secondo paragrafo si richiamano gli obiettivi principali delle politiche di revisione della spesa: il consolidamento della finanza pubblica, il sostegno allo sviluppo economico - soprattutto attraverso la razionalizzazione degli investimenti - e, come si è detto, la trasformazione e modernizzazione della pubblica amministrazione per fornire più servizi e di qualità migliore ad un costo più basso.

Nel terzo paragrafo si esaminano i sistemi di governance delle politiche di revisione della spesa, in entrambi i casi complessi essendo destinati a garantire non solo la corretta progettazione e attuazione delle politiche, ma anche un efficace e continuo controllo dei risultati ottenuti. In entrambe le esperienze, inoltre, è molto valorizzato il coinvolgimento del Parlamento e dei cittadini al fine di attuare riforme il più possibile condivise.

I successivi due paragrafi di entrambi i capitoli, il quarto ed il quinto, entrano nel merito degli aspetti attuativi delle riforme, fornendo indicazioni sulle strategie più utilizzate nelle due esperienze e sui comparti della P.A. maggiormente interessati dal processo di revisione delle spese.

Il sesto paragrafo considera un aspetto di specifico interesse per l'Italia: il coinvolgimento delle amministrazioni locali, chiamate anch'esse a contribuire in modo consistente al

risanamento della finanza pubblica ed al miglioramento della funzionalità della pubblica amministrazione.

L'ultimo paragrafo indica, nei limiti consentiti dai documenti disponibili, gli aspetti problematici delle due esperienze esaminate e le eventuali soluzioni allo studio.

3. Revisione delle spese in Francia

3.1 Alcuni dati di riferimento sulla situazione dell'economia e della finanza pubblica

L'impegno preso dalla Francia di raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2017, coerentemente con quanto previsto dal cosiddetto *Fiscal Compact* condiviso da 25 paesi dell'Unione europea in data 2 marzo 2012, è giudicato uno sforzo "senza precedenti" (**A30, p. 51**).

In effetti, rispetto al 2007²:

- il tasso di crescita del Pil è sceso dal +2,3% al + 0,2% nel 2012 e le previsioni per il 2013 si attestano intorno al +0,8%;
- l'incidenza del deficit pubblico in percentuale del Pil è raddoppiata, passando dal 2,7 al 5,2%, valore che scende al 4% considerando il Pil corretto per il ciclo economico (cioè il deficit strutturale);
- il debito pubblico è aumentato di 22 punti passando dal 64% del Pil all'86%;
- la spesa pubblica consolidata ha raggiunto il 56,3% del Pil e la pressione fiscale complessiva il 44,9%.

Il deficit pubblico è concentrato quasi esclusivamente nel bilancio dell'amministrazione centrale e degli enti da essa dipendenti: quello delle amministrazioni locali rappresenta solo lo 0,1% del Pil e quello degli enti di previdenza lo 0,5% (**A34, p.8**).

Per quanto riguarda le amministrazioni locali (Regioni, Dipartimenti e comuni) alcuni dati interessanti sono i seguenti:

- le loro spese rappresentano il 20% del totale della spesa pubblica consolidata³;
- delle loro entrate complessive, il 28% deriva da trasferimenti dello Stato, il 61% da entrate tributarie e l'11,1% da altre entrate proprie. Il gettito delle entrate tributarie locali, inoltre, sempre nel 2010 rappresenta il 4,6% del Pil (contro il 13,4% di quelle dello Stato, al netto dei contributi sociali) (**A34, p. 14**);
- sono responsabili della realizzazione di oltre il 70% degli investimenti complessivi della pubblica amministrazione (**A33 p. 39**);
- il loro personale, con 1,3 milioni di addetti, rappresenta il 33% del personale complessivo della P.A.

A proposito del personale pubblico, va osservato che quello dell'amministrazione centrale è di 2,5 milioni di addetti (47% del totale) – in costante diminuzione dal 2006, per effetto

² Per i dati sulla dinamica del Pil, sul debito pubblico e sul deficit cfr. A30, p. 51. Per i dati su spesa pubblica e pressione fiscale in % del Pil cfr. A24, p.8.

³ Nel 2010, 222 miliardi su un totale di 1095 (A33 p. 19)

delle politiche di revisione della spesa – mentre sono 1 milione gli addetti alla sanità pubblica. Nell'amministrazione centrale la spesa per i dipendenti ammonta a circa 130 miliardi, cifra che rappresenta il 45% del bilancio e il 7% del Pil (**A27, p. 4**).

3.2 Obiettivi principali della revisione delle spese

Come si è accennato al punto precedente, uno degli obiettivi fondamentali della revisione delle spese in Francia è il risanamento della finanza pubblica. Un'efficace sintesi degli ambiziosi risultati da raggiungere su questo versante nel periodo 2013-2017, è riportata nella figura 3.1. In particolare rispetto ai dati effettivi per il 2012, nel 2017:

- a) il saldo negativo strutturale della P.A. (cioè calcolato sul Pil potenziale) dovrebbe essere azzerato e quello effettivo ridotto dal -4,5% al - 0,3%. In questo ambito, inoltre, le riduzioni maggiori si dovrebbero verificare nell'amministrazione statale il cui saldo negativo dovrebbe scendere dal - 3,7% al - 1,0%, e nell'ambito delle amministrazioni pubbliche per la sicurezza sociale, il cui saldo dovrebbe passare dal -0,5% al + 0,8%;
- b) l'incidenza del debito pubblico sul Pil dovrebbe scendere dall'89,9% all'82,9% (al netto del sostegno finanziario per i paesi della zona euro, dall'87,4% all'80,1%);
- c) l'incidenza della spesa pubblica sul Pil, dovrebbe scendere dal 56,3% al 53,6%.
- d) la pressione fiscale, infine, dovrebbe salire dal 44,9% al 46,3%.

Naturalmente il raggiungimento di questi risultati è condizionato dall'andamento previsto per l'inflazione (calcolata al netto del prezzo dei tabacchi) - che dovrebbe rimanere stabilmente al di sotto dell'1,8% - e soprattutto da quello della dinamica del Pil, per il quale si prevede una crescita del 2% all'anno a partire dal 2014, cose entrambe difficili da ottenere, come l'esperienza italiana insegna, se le politiche di risanamento della finanza pubblica si dovessero basare solo sul contenimento delle spese e sull'incremento della pressione fiscale.

In realtà, nell'esperienza francese, il risanamento delle finanza pubblica è visto come un'occasione per intervenire profondamente sull'organizzazione della P.A. in modo da metterla in grado non solo di non ridurre i servizi, ma di offrirne di più e con costi complessivamente inferiori a quelli registrati prima della riforma. In altre parole: "fare di più con meno", aumentando la produttività del settore pubblico (soprattutto intervenendo sul turn over) e garantendo la migliore utilizzazione possibile di ogni euro di spesa pubblica (**A26, p.38**)

**Figura 3.1 – Programmazione delle finanze pubbliche per il periodo 2012-2017
(Dati di contabilità nazionale)**

Indicatori	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo strutturale della P.A. (in % del Pil potenziale)	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0,0	0,0
Saldo della P.A. (in % del Pil)	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Di cui: Saldo dello Stato	-3,7	-2,5	-2,0	-1,5	-1,2	-1,0
Saldo degli ODAC	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Saldo collettività locali	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1
Saldo amministrazioni sicurezza sociale	-0,5	-0,2	0,0	0,3	0,6	0,8
Debito pubblico (in % del Pil)	89,9	91,3	90,5	88,5	85,8	82,9
Debito pubblico al netto del sostegno finanziario alla zona euro (in % del Pil)	82,4	88,4	87,3	85,4	82,9	80,1
Pressione fiscale (in % del Pil)	44,9	46,3	46,5	6,7	46,6	46,3
Spesa pubblica in % del Pil	56,3	56,3	55,6	54,9	54,2	53,6
Tasso di inflazione al netto dei tabacchi (%)	2,0	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Tasso di crescita del Pil in volume (%)	0,3	0,8	2,0	2,0	2,0	2,0

Fonte: A24, p. 8.

In effetti, le politiche di risanamento delle finanze pubbliche sono inquadrare nell'ambito della cosiddetta Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), avviata fin dal 2007. Come specificato nel rapporto sulla RGPP presentato nel 2008 dal Ministro del Bilancio, della Contabilità pubblica e della Funzione Pubblica (**A26**), si tratta di un tentativo unico di rinnovamento dell'organizzazione amministrativa e del contenuto dell'attività pubblica, volto a rispondere a 3 esigenze fondamentali:

- disporre di un'organizzazione amministrativa e di strumenti operativi più semplici ed efficaci;
- valorizzare il lavoro dei funzionari pubblici;
- diminuire il livello della spesa pubblica, il più elevato della zona euro e il secondo più elevato dei paesi sviluppati.

Più in dettaglio, la RGPP mira a riformare lo Stato centrale in modo da ottenere, coinvolgendo tutti gli attori pubblici e avendo sempre presenti i bisogni dei cittadini, un'amministrazione pubblica (**A26, pp. 6-8**):

- più concentrata sulle priorità effettive, essendo questa la strada più promettente per migliorare la qualità e l'efficacia dei servizi e gestire in modo controllato le finanze pubbliche;
- più semplice, attraverso l'accorpamento delle strutture e l'eliminazione di quelle ridondanti, in questo ambito procedendo anche ad una profonda ristrutturazione dell'organizzazione territoriale dello Stato;

- più adatta ai tempi moderni, attraverso un ampio uso delle moderne tecnologie informatiche;
- pronta a cambiare i propri modelli organizzativi.

Per consentire il raggiungimento di questi obiettivi, la RGPP è intervenuta anche e in primo luogo sul personale dell'amministrazione centrale, al fine di motivarlo adeguatamente ad una corretta attuazione della riforma. In questo ambito gli interventi posti in essere hanno avuto soprattutto lo scopo di **(A27, p.7)**:

- estendere l'utilizzazione dei sistemi di valutazione del lavoro, in generale e nell'ambito specifico delle decisioni relative alle progressioni in carriera;
- responsabilizzare gli impiegati pubblici, promuovendo la cosiddetta "cultura dei risultati".

Per l'attuazione dell'insieme degli obiettivi sopra elencati, dall'avvio della RGPP ad oggi sono state messe a punto, come si vedrà meglio più avanti, 530 misure delle quali 503 relative a singoli ministeri e 27 cosiddette "specchio", in quanto della loro attuazione sono competenti più ministeri⁴.

Come risulta dal Rapporto interdipartimentale del settembre 2012 sullo stato di attuazione della RGPP **(A30, p. 11)**, delle 503 misure dirette – riguardanti i singoli ministeri nonché la riforma dell'amministrazione territoriale dello Stato - il 37% è stato portato a termine ma il 63%, cioè 311, è ancora in corso di attuazione.

Questi dati si riferiscono alle misure attribuibili alla RGPP in senso stretto, in quanto oggetto di specifiche decisioni del Consiglio per la modernizzazione delle Politiche Pubbliche (CMPP) e in quanto accompagnate da appositi mandati operativi (detti "fiche mandat") messi a punto dalla Direzione Generale per la Modernizzazione dello Stato (DGME)⁵.

Il medesimo rapporto evidenzia anche, d'altra parte, che una serie di misure ufficialmente attribuite alla RGPP, in effetti rappresentano interventi già in corso di definizione e di attuazione nei singoli ministeri, frutto di un ampio processo di modernizzazione dello Stato avviato da tempo (cfr. figura 3.2). La RGPP, tuttavia, ha avuto il merito di riprendere questo processo, rivitalizzarlo e meglio finalizzarlo al raggiungimento degli obiettivi posti, dal 2007, al centro dell'azione di riforma dello Stato.

Infine, è interessante osservare che il governo centrale, per l'attuazione della RGPP, ha stanziato risorse consistenti, anche se infinitamente inferiori ai risparmi effettivamente ottenuti, impiegate soprattutto per due finalità.

⁴ Delle misure specchio viene considerata, nel novero di quelle originali, solo una, quella relativa al Ministero capofila

⁵ Questi due organismi, come si vedrà meglio al paragrafo successivo, sono tra i principali responsabili, rispettivamente, della progettazione e dell'attuazione della RGPP.

In primo luogo, per il ricorso a consulenti esterni incaricati, soprattutto nella fase iniziale del processo e della progettazione delle misure, trascurando in modo eccessivo le professionalità esistenti all'interno della pubblica amministrazione. Tenendo conto dei compensi e delle altre voci di spesa afferenti alle consulenze, si raggiungono cifre mai inferiori ai 36 milioni nel periodo 2006-2012 e sempre superiori ai 46 milioni nel periodo 2008-2011 (A30, p. 22).

In secondo luogo per la messa a disposizione dei singoli ministeri della cosiddetta "cassetta degli attrezzi" necessaria per l'attuazione della riforma, costituita dal "premio di ristrutturazione" e da varie forme di sostegno al personale per favorirne la messa in mobilità – funzionale e territoriale, quest'ultima accettata con difficoltà molto maggiori – conseguente all'attuazione della riforma (A30, pp. 27-29).

Per quanto riguarda il premio di ristrutturazione, esso consiste principalmente nella distribuzione tra i dipendenti della metà dei risparmi derivanti dall'applicazione della regola che prevede l'assunzione di un solo nuovo addetto ogni due andati in pensione (solo nel 2009, ciò ha consentito l'attribuzione di premi per 0,4 miliardi). Un'altra forma di premio – impiegata soprattutto nei confronti degli insegnanti - è quella elargita ai dipendenti che effettuano ore di lavoro supplementari per sopperire alle esigenze derivanti dall'applicazione della regola della sostituzione di un pensionato su due.

Circa gli aiuti per la mobilità, tra varie modalità di intervento adottate se ne possono ricordare almeno due: la borsa di accompagnamento alla mobilità e la creazione di piattaforme regionali per le risorse umane, aventi lo scopo facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro (A29, p. 32)⁶

Figura 3.2 - Principali tappe della modernizzazione dello Stato in Francia, prima dell'avvio della RGPP

- Dal 1970, riconoscimento dei diritti agli utenti
- Negli anni '80, rinnovamento dei servizi pubblici conseguente al decentramento di funzioni
- Circolare Juppe del 1995 sulla predisposizione e attuazione della riforma dello Stato
- Circolare Jospin del 1998 sulla riforma dello Stato, che avvia la riforma permanente dello Stato e impone l'adozione di programmi pluriennali di modernizzazione da parte dei singoli ministeri
- Riforma delle modalità di governance delle grandi politiche pubbliche, introdotta con la LOLF del 2001
- Strategie ministeriali di riforma e ulteriore trasferimento di competenze alle collettività territoriali, del 2003
- Rafforzamento del ruolo dei prefetti, del 2004
- Audit per le modernizzazioni, del 2005

Fonte: A30, p. 125 e seg.

⁶ Per ulteriori dettagli in proposito, cfr. A30, p.27

3.3 Sistemi di governance delle politiche di revisione delle spese

Come si è visto nel precedente paragrafo la modernizzazione della pubblica amministrazione in Francia ha una lunga storia. Nella figura 3.3 sono indicati i vari organismi che, a partire dal 1995, sono stati creati per attuare questo processo. Come mette in evidenza la figura, dal 2007 il Ministero del Bilancio rafforza la sua posizione di guida e ciò soprattutto per la confluenza al suo interno della Direzione Generale per la Modernizzazione dello Stato (DGME) le cui funzioni la pongono al centro della RGPP. Per comprenderne il ruolo è opportuno ripercorrere, sia pure in sintesi, il processo che porta alla definizione e all'attuazione delle misure nelle quali si sostanzia la revisione delle politiche pubbliche, processo che, in generale, si caratterizza per un forte sostegno politico, per tempi di decisione rapidi e per un controllo delle modalità di attuazione fortemente centralizzato (A30, p.2).

Figura 3.3 Principali organismi incaricati della modernizzazione dello Stato in Francia, dal 1995

- 1995 – Comitato interministeriale per la riforma dello Stato e Agenzia per la riforma dello Stato
- 1998 – Delegazione Interministeriale per la riforma dello Stato (definizione del programma pluriennale di modernizzazione)
- 2003 – Delegazione per la modernizzazione della pubblica amministrazione e delle strutture ministeriali, Delegazione per la semplificazione amministrativa (definizione di strategie per la riforma dei ministeri)
- 2003 – Direzione per la riforma del bilancio e della contabilità
- 2005 – Direzione generale per la modernizzazione dello Stato (DGME)
- 2007 – Il Ministero del Bilancio assorbe la Direzione del bilancio, la DGME e la Direzione generale per la pubblica amministrazione e i dipendenti pubblici (avvio della RGPP)

Fonte: A27, p.5

Le tappe fondamentali del processo in esame sono (A30, pp.17-19):

- progettazione delle misure di riforma, affidata a gruppi (équipes) di audit misti, formati da ispettori generali e consulenti esterni, normalmente costretti a lavorare in tempi molto contenuti. Tali gruppi, come risulta dalla figura 3.4, sono incaricati di definire: le misure relative a singoli ministeri; le misure che incidono contemporaneamente su più ministeri, in modo da garantire la coerenza tra i vari interventi previsti; le misure relative a sei grandi politiche della cui attuazione è competente lo Stato centrale insieme ad altri comparti della pubblica amministrazione (ad esempio le collettività territoriali);
- analisi delle proposte dei gruppi di audit – prima per l'individuazione di aspetti che meritino ulteriori approfondimenti di indagine e poi per la loro stesura finale - da parte di un comitato di controllo (Comité de Suivi). Tale comitato dipende dal segretariato generale della Presidenza della Repubblica e dal Direttore generale del

gabinetto del Primo ministro. Di esso fanno parte il Ministro del bilancio, il segretario di Stato per la valutazione delle politiche pubbliche, i relatori sul bilancio all'Assemblea Nazionale e al Senato, alcune personalità di particolare esperienza ed i ministri di volta in volta interessati ai temi in discussione;

- formalizzazione delle proposte da parte del Comitato per la modernizzazione delle politiche pubbliche (CMPP) - costituito dall'insieme dei ministri e dai membri del Comitato de Suivi - e loro trasmissione alla DGME;
- in base alle proposte del CMPP, adozione, da parte della DGME, delle misure specifiche da intraprendere e messa in atto delle azioni necessarie a garantirne una corretta e puntuale attuazione⁷.

In particolare, la DGME vigila sull'effettiva attuazione delle decisioni del CMPP e offre ai ministeri uno specifico sostegno per accompagnarli nell'attuazione dei piani di trasformazione. A questo scopo (cfr. figura 3.4):

- attraverso un gruppo di coordinamento e una serie di gruppi ministeriali (*équipes ministères*) assicura il pilotaggio operativo del progetto, compresa la verifica degli stati di avanzamento e la valutazione dei risultati delle azioni rispetto agli obiettivi;
- parallelamente, avvalendosi di alcuni gruppi di sostegno (*équipes levier*) offre ai ministeri ed agli ispettori un contributo metodologico e operativo per l'analisi delle misure adottate: individuazione e conformazione degli strumenti, capitalizzazione e diffusione delle buone pratiche.

L'ambizione della DGME è di aiutare i ministeri ad attuare trasformazioni su larga scala, mobilitando gli esperti interni ed esterni più adatti (**A28, p. 1**). Ma i ministeri in quanto tali hanno potuto contribuire alla definizione delle misure di razionalizzazione? In realtà, come si è detto, l'approccio adottato non ha lasciato spazi sufficienti per un loro intervento propositivo, soprattutto nel periodo dal 2007 al 2009, durante il quale i gruppi di audit, formati da esperti spesso privi di una conoscenza diretta e approfondita dei procedimenti amministrativi e dell'organizzazione da esaminare, hanno avanzato le loro proposte senza una reale e fattiva consultazione preventiva con i responsabili dei ministeri. Il ruolo di questi ultimi nella progettazione delle misure è stato tuttavia rivalutato a partire dalla metà del 2009 – cioè con l'avvio della seconda fase della RGPP - anche per il malcontento generato dal precedente approccio. Inoltre è risultata molto produttiva l'assistenza tecnica offerta dalla DGME nella fase di implementazione delle misure (**A30, p. 18**).

⁷ Le misure specifiche sono contenute in un documento denominato *fiche mandat*, articolato nei punti seguenti: presentazione della riforma; beneficiari attesi; eventuali aspetti specifici; indicatori di risultato e loro valori; condizioni di successo; struttura del gruppo che ha definito la misura; calendario di attuazione (**A30, p. 111**)

Figura 3.4 DGME - Gruppi di audit e Gruppi di lavoro interministeriali

<p>16 Gruppi ministeriali di audit e di sostegno (responsabile, membri dei corpi ispettivi e consulenti)</p>	<p>6 gruppi di audit sulle politiche di maggior rilievo (seguono una metodologia di lavoro specifica e successivamente si collegano ai gruppi di audit)</p>	<p>4 gruppi di lavoro interministeriali (con una organizzazione propria, differente da quella dei gruppi di audit)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Interventi del Governo all'estero • Assistenza allo sviluppo • Agricoltura e pesca • Cultura e comunicazione • Difesa • Ambiente, sviluppo sostenibile e pianificazione territoriale • Istruzione primaria e secondaria • Università e ricerca • Reti finanziarie • Giustizia • Sanità • Assistenza e sport • Sicurezza • Immigrazione e integrazione • Affari interni • Territori d'oltre mare 	<ul style="list-style-type: none"> • Famiglia • Assicurazione sanitaria • Solidarietà e riduzione della povertà • Abitazioni e urbanistica • Occupazione e formazione professionale • Sviluppo industriale 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestione delle risorse umane • Organizzazione dell'amministrazione regionale • Relazioni governo centrale – governi locali • Semplificazione delle procedure interne comprendente: <ul style="list-style-type: none"> ○ Uno specifico progetto per la riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese e dei governi locali; ○ la conduzione di specifici audit su 20 organismi esterni ○ l'individuazione di acceleratori per specifiche misure

Fonte: A27, p.9.

A proposito del sistema di governance della RGPP, non può essere trascurato il tema dei controlli. Come si è visto, uno dei suoi obiettivi fondamentali è quello del risanamento della finanza pubblica attraverso il contenimento delle spese. Assume quindi particolare rilievo il controllo sulla programmazione finanziaria in fase di costruzione delle previsioni di bilancio e sui risultati effettivamente ottenuti. Il fulcro della riforma della contabilità

pubblica è costituito dalla Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), introdotta nell'ordinamento dal 2001 ma effettivamente applicata solo a partire dal 2007.

“L'applicazione della LOLF ha rappresentato la conclusione di un lungo periodo di studio ed analisi, durante il quale è stato introdotto il principio della valutazione della *performance* ed è stata messa a punto la definizione di missioni, programmi, obiettivi e indicatori. Si è così passati da una logica di mezzi ad una di risultati, mettendo in evidenza le finalità dell'azione pubblica e attribuendo responsabilità e autonomia gestionale ai responsabili del programma” **(A19, p. 4)**.

La RGPP, inoltre, rappresenta un'importante occasione per migliorare ulteriormente le tecniche di bilancio e di programmazione, favorendo **(A25, p. 10)**:

- la ricerca di economie strutturali e la definizione di strategie globali pluriennali per ciascun settore;
- l'analisi delle politiche di spesa in termini di legittimità, efficienza ed efficacia e, quindi, il loro sistematico riesame e riorentamento;
- il confronto continuo all'interno della pubblica amministrazione e l'esame in contraddittorio delle spese pubbliche;
- una valutazione dettagliata delle condizioni di operatività delle riforme previste.

Il rinnovamento della contabilità pubblica ha anche rafforzato il potere di controllo del Parlamento sia nella fase di predisposizione del bilancio che sulla sua attuazione. Ciò non solo per il diverso e più trasparente metodo di classificazione delle spese – articolate in missioni e programmi - e la più dettagliata esposizione dei contenuti delle manovre programmate e dei loro effetti sul bilancio, ma anche per l'introduzione di nuovi documenti informativi su aspetti di particolare interesse. Tra questi, ad esempio, si possono ricordare: il Programma annuale di Performance, che analizza in dettaglio i singoli programmi contenuti nel bilancio, indicando per ciascuno, tra l'altro, gli obiettivi previsti e gli indicatori di performance attraverso i quali valutarne il raggiungimento; il Rapporto annuale di Performance che, indica, a consuntivo, il costo effettivo di ciascun programma ed il grado di raggiungimento degli obiettivi previsti **(A19, p. 5)**.

Su questo versante, del resto, il cantiere è sempre aperto. Ad esempio, nella legge di programmazione delle finanze pubbliche 2012-2017, si prevede **(A20, p.6 e A22, p. 15)**:

- all'art. 16 una procedura specifica di valutazione degli investimenti dello Stato, delle imprese pubbliche e delle strutture sanitarie - quando il costo totale e la parte di finanziamento pubblico superino determinate soglie fissate per decreto - affidandola ad uno specifico organismo: il Commissariat Général à l'Investissement;
- all'art. 17 un rapporto periodico, da trasmettere al Parlamento, per la valutazione delle spese fiscali e delle agevolazioni a carattere sociale – che, attualmente, comportano una spesa di circa 100 miliardi – in termini di efficacia;
- all'art. 18, un rapporto sui conti pubblici, più dettagliato di quelli attualmente a disposizione del Parlamento, destinato a migliorare la leggibilità di informazioni già disponibili raggruppandole in un unico documento.

Per quanto riguarda in modo specifico la RGPP, va poi osservato che vengono sistematicamente redatti dei rapporti sul suo stato di attuazione. Come dimostra chiaramente l'ultimo, del settembre 2012, al quale si è fatto e si farà in seguito ampio riferimento in questa analisi, essi hanno soprattutto lo scopo di mettere in evidenza i punti critici della revisione delle politiche, allo scopo ricorrendo anche alla somministrazione di questionari nei confronti di tutti gli attori coinvolti, compresi i sindacati, la valutazione dei quali appare di particolare interesse per l'importanza che, nella RGPP, rivestono gli interventi sul personale (in termini di riduzione della spesa, ma anche di mobilità, di formazione, di motivazione al lavoro).

Infine, è necessario fare riferimento agli strumenti attraverso i quali si garantisce il rispetto delle misure di razionalizzazione decise dal CMPP e rese operative con i mandati di attuazione predisposti dalla DGME. Al riguardo assume particolare rilievo uno degli obiettivi della RGPP in materia di politica delle risorse umane: la valorizzazione della valutazione della capacità lavorativa e della produttività del personale, a partire da quello con funzioni dirigenziali. In definitiva si potrebbe dire che se si riesce a diffondere in modo capillare la cultura della performance, come in Francia si è cercato di fare con la riforma della contabilità pubblica e con la stessa RGPP, è molto più facile ottenere una fattiva collaborazione del personale per il raggiungimento di obiettivi di interesse generale.

3.4 Modalità di monitoraggio e risultati conseguiti per il contenimento delle spese

Come si è messo in evidenza nel precedente paragrafo, le misure di razionalizzazione adottate nell'ambito della RGPP, traggono origine dagli audit condotti da appositi gruppi di esperti. Tali audit sono stati svolti seguendo uno schema uniforme basato su sette domande (cfr. figura 3.5).

Prima di entrare nel merito del loro contenuto è bene chiarire che l'obiettivo finale dell'audit – la cui filosofia si ispira alle esperienze, in corso da tempo, di Canada, Svezia e Regno Unito⁸ – è un'attenta analisi della stessa ragion d'essere delle politiche pubbliche e non solo quello di promuovere un'amministrazione più innovativa – nelle modalità di intervento, di comunicazione e di gestione - più semplice, più comprensibile e più trasparente (**A30, p. 15**)

Quanto appena detto è confermato dagli aspetti da considerare in base alle prime tre domande:

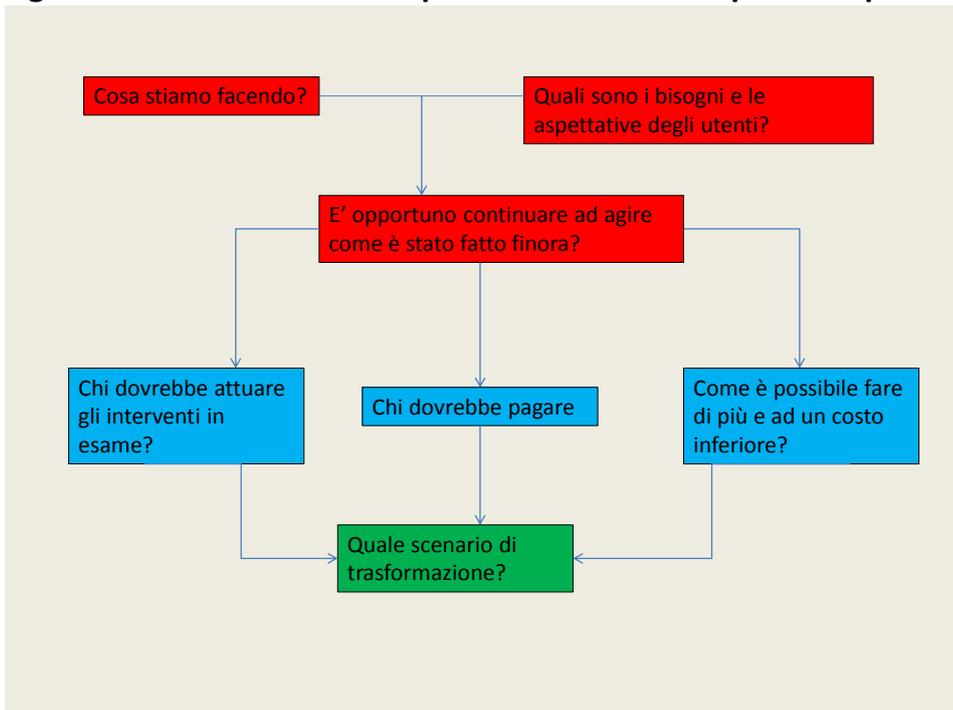
- per la prima, “cosa stiamo facendo?”: quali sono gli obiettivi della politica in esame, che servizi assicura, cosa garantisce, cosa aiuta a raggiungere, cosa cambia, quali sono i beneficiari previsti e quali le loro caratteristiche;
- per la seconda, “quali sono i bisogni e le aspettative dei beneficiari?”: se la politica serve sempre l'interesse pubblico, se i servizi sono adeguati ai bisogni, quali sono le aspettative future e quali nuovi servizi potrebbero essere offerti, come sono

⁸ Per rassegne internazionali in tema di revisione delle spese, si veda, ad esempio: A1, A2, A3, A4

cambiati i beneficiari e quali sono i beneficiari effettivi, se ci sono effetti collaterali, positivi o negativi;

- per la terza, “è opportuno continuare ad agire come è stato fatto finora?”: se la politica deve essere mantenuta, se gli obiettivi devono essere rivisti, quali servizi dovrebbero essere offerti, come dovrebbero essere adattati gli strumenti utilizzati, se sono opportuni cambiamenti per quanto riguarda i beneficiari.

Figura 3.5 - Domande chiave per la revisione delle politiche pubbliche



Fonte: A27, p. 8

Una volta accertata l'utilità di una determinata politica e l'eventuale opportunità di cambiamenti, la seconda parte del questionario affronta la questione di quali innovazioni introdurre, valutando tre aspetti:

- chi dovrebbe attuare la politica in esame? Cioè, la politica può essere implementata in modo più efficace da attori diversi o in altre forme, la sua gestione deve necessariamente essere di competenza dello Stato e a quale livello, può essere svolta sviluppando forme di cooperazione con altri attori pubblici o privati?
- Chi deve sostenerne i costi? Cioè, è giustificato il finanziamento pubblico della politica, chi dovrebbe pagare, quali forme di cofinanziamento possono essere prese in esame?
- Come si può fare di più a costi inferiori? Cioè, quali cambiamenti possono assicurare un incremento delle risorse destinate alla politica garantendo comunque il raggiungimento degli obiettivi e il miglioramento delle condizioni di lavoro degli addetti, come possono essere semplificate le strutture e le procedure?

Infine, la settima domanda – “Quale scenario di trasformazione” – riguarda la prospettazione delle conseguenze che possono derivare dalle innovazioni immaginate e, quindi, la scelta della combinazione più adatta a garantire un miglioramento dell’efficacia della politica ad un costo inferiore e l’individuazione delle modalità attraverso le quali tale mix di interventi può essere attuato.

Utilizzando l’approccio sopra descritto, sono state adottate, come già osservato, 503 misure specifiche rispetto alle quali di seguito si considerano gli aspetti seguenti:

- lo stato di attuazione e la distribuzione per ministeri e per obiettivi;
- la distribuzione delle economie per tipologia di spesa;
- le economie attese e quelle effettivamente ottenute.

Stato di attuazione delle misure e loro distribuzione per ministeri ed obiettivi.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione, gli ultimi dati disponibili indicano che, delle 503 misure ufficialmente approvate, 186 (il 37%) sono state portate a termine, 311 (il 61%) sono ufficialmente considerate in corso di attuazione con buone probabilità di riuscita e solo 6 (l’1%) sono state abbandonate o sono considerate inattuabili. Delle 186 misure attuate, 56 sono state approvate nel 2009, 60 nel 2010 ed 70 nel 2011. (**A30**, pp. 113-114).

Circa la distribuzione tra i 18 Dipartimenti dell’amministrazione centrale, va detto che tutti (comprese le relative strutture periferiche) sono oggetto di interventi. Tuttavia, quelli più colpiti, almeno in termini di distribuzione percentuale delle misure, sono i Ministeri dell’economia e finanze (16%), degli interni (13%), della difesa (8%), della giustizia (7%), e dell’ecologia – energia – sviluppo sostenibile (6%) (**A30**, p. 16).

In merito alla distribuzione per obiettivi delle misure adottate prevalgono nettamente tre finalità (**A30**, p. 114-115):

- interventi di modernizzazione e di semplificazione (31% del totale), soprattutto per quanto concerne i rapporti tra amministrazione ed utenti e solo in misura residuale all’interno delle stesse amministrazioni;
- interventi per la realizzazione di economie e miglioramenti di efficienza (28%). Essi riguardano soprattutto i servizi erogati direttamente dallo Stato ma anche il controllo degli enti e delle imprese da esso dipendenti e la razionalizzazione della loro gestione. Tali misure mirano, in generale, al miglioramento delle funzioni di supporto, ma incidono anche sugli aspetti relativi alla finanza, alla logistica e alla gestione immobiliare, nonché sui sistemi informativi;
- interventi di riorganizzazione e di ristrutturazione (26%). Tra quelli più significativi si possono ricordare la riforma dell’organizzazione territoriale dello Stato (RéATE) e la riforma delle strutture periferiche dei Ministeri della difesa, della giustizia e degli uffici finanziari, nonché alcune nell’ambito dell’amministrazione centrale (creazione della Direzione generale di finanza pubblica, riorganizzazione del Ministero dell’ecologia).

Hanno invece importanza modesta gli interventi di natura fiscale (1% del totale) e, contrariamente alle aspettative, quelli concernenti la funzione pubblica – compresa la valorizzazione delle risorse umane - e quelli per la revisione delle politiche. Per quanto riguarda la funzione pubblica e le risorse umane, il fatto che solo il 4% delle misure sia direttamente riconducibile a questo obiettivo probabilmente dipende dal fatto che spesso esse non sono facilmente individuabili, facendo parte di misure con obiettivi multipli. Più preoccupante, invece, è il fatto che solo il 10% delle misure riguardino la revisione delle politiche, essendo questo un indicatore del fatto che in questo ambito la RGPP ha avuto un impatto modesto, soprattutto tenendo conto delle finalità inizialmente ad essa assegnate.

Distribuzione delle economie attese per tipologia di spesa.

La RGPP ha inciso in modo significativo sulla riduzione delle spese, coerentemente con il fatto che, comunque, essa deve favorire il risanamento del bilancio pubblico.

Ripartendo per tipologia di spesa le economie attese dalle misure finora adottate – pari, complessivamente, a 12,3 miliardi relativamente al periodo 2009-2012 - si osserva che **(A30, p. 50)**:

- il 29%, deriva da riduzioni relative alla voce stipendi per il personale (3,6 miliardi);
- il 21% dalla riduzione delle spese di funzionamento (2,6 miliardi);
- il 50% dalla riduzione delle spese di intervento (6,1 miliardi).

Per quanto riguarda il personale, tra il 2008 ed il 2012 sono stati eliminati 150.000 posti di lavoro. In termini percentuali si tratta di una riduzione del 5,4%, della quale, tuttavia, solo il 3,0% è direttamente attribuibile alle misure di razionalizzazione di cui alla RGPP. Il risultato complessivo, infatti, dipende anche dal numero elevato di pensionamenti verificatisi nello stesso periodo a prescindere dalla RGPP e dalla rigida applicazione della regola generale che prevede la sostituzione di un solo dipendente su due andati in pensione. E' anche interessante osservare che le riduzioni di personale hanno riguardato più il livello dipartimentale (-13%) che quelli dell'amministrazione centrale (-4%) e delle strutture regionali e interregionali (-1,4%). Ciononostante si rileva una correlazione molto accentuata tra la distribuzione percentuale per ministeri delle economie sul personale e la quota del personale complessivo afferente a ciascuno. Il Ministero dell'educazione nazionale, della gioventù e della vita associativa, avendo la quota maggiore del personale (il 46%) è stato così costretto ad assicurare anche la quota maggiore delle economie su questo versante (il 47%) **(A30, p. 29 e 56)**.

Per le spese di funzionamento, il 65% delle economie previste (cioè 1,7 miliardi) deriva da misure cosiddette trasversali, in quanto incidenti su più ministeri contemporaneamente **(A30, p. 52-54)**. La maggior parte dei risparmi attribuibili a queste misure (il 43%) è generato dalla razionalizzazione degli acquisti, già prima della RGPP affidati ad un unico organismo per tutta la pubblica amministrazione centrale. La RGPP, tuttavia è intervenuta ulteriormente in materia prevedendo un responsabile degli acquisti presso ciascun ministero e favorendo gli scambi tra Ministeri per ottimizzare l'utilizzo dei beni già disponibili. Importante è anche la creazione, prevista da una misura della RGPP, di un

operatore nazionale per il pagamento degli stipendi ai dipendenti, funzione prima gestita direttamente dai singoli ministeri (**A30 p. 41**) e il rafforzamento di France Domaine, un organismo – creato all’inizio del 2007 e, con la RGPP, messo sotto il controllo della Direzione generale per le finanze pubbliche - incaricato, tra l’altro, dell’acquisizione, gestione, cessione e recupero dei beni pubblici, nonché dell’individuazione dell’importo delle rendite demaniali e del loro controllo (**A32, p.4**).

La parte restante deriva (**A30 p. 41**):

- per il 20% dalla razionalizzazione delle politiche di gestione degli asset immobiliari, che ha permesso una migliore utilizzazione delle superfici disponibili ed ha contribuito a facilitare il raggruppamento dei servizi. A fine 2011, solo su questo versante sono stati conseguiti 250 milioni di risparmi e le superfici occupate dallo Stato sono diminuite, tra il 2007 ed il 2011, di oltre 500.000 m²
- per il 18% da economie di funzionamento generate dalla riduzione del personale dello Stato;
- per l’8% da razionalizzazioni della logistica;
- per il 6% dalla riduzione del personale negli organismi dipendenti (la retribuzione dei quali è considerata, dal punto di vista contabile, una spesa di funzionamento);
- per il 5% dal miglioramento dei sistemi informatici.

Ulteriori economie sulle spese di funzionamento, infine, sono state ottenute con le misure relative a singoli ministeri, spesso consistenti nella razionalizzazione delle funzioni di supporto. Nella maggior parte dei casi la percentuale delle economie richieste è uguale o inferiore alla quota del bilancio dello Stato relativa alle spese di funzionamento gestita da ciascun ministero. In tre casi, tuttavia, essa è decisamente superiore:

- il Ministero del bilancio e della contabilità pubblica, a fronte di una quota di bilancio pari 5%, deve realizzare il 14% delle economie, legate soprattutto all’unificazione della rete della contabilità pubblica e dei servizi fiscali;
- il Ministero dell’economia e delle finanze, a fronte di una quota di bilancio pari al 3%, deve realizzare il 15% delle economie, connesse alla razionalizzazione dell’Oséo (organismo incaricato della promozione industriale);
- il Ministero della giustizia, infine, a fronte di una quota di bilancio pari al 5%, è responsabile del 37% delle economie, principalmente connesse allo sviluppo di forme di limitazione della libertà alternative alla carcerazione (268 milioni).

Per le spese di intervento, costituite soprattutto da sovvenzioni e contributi a cittadini e imprese e dagli investimenti, il ruolo dei singoli Ministeri nella realizzazione di economie è sempre direttamente correlato al peso di ciascuno, nel bilancio dello Stato, rispetto a questa tipologia di spesa. Ci sono, tuttavia, due eccezioni significative: quella del Ministero della cultura e soprattutto quella dei Ministeri dell’ecologia, dei trasporti e delle abitazioni, chiamati a sopportare il 36% delle economie complessivamente da realizzare pur pesando sul totale delle spese di intervento solo per il 25%. Interessante è anche il caso dei Ministeri che gestiscono le politiche sociali, chiamati a realizzare una quota delle economie previste pari al 30%: queste, tuttavia, saranno ottenute non attraverso una riduzione della

spesa sociale ma rafforzando i controlli sulle compensazioni fiscali erogate dallo Stato (A30, p. 55).

Economie attese ed economie realizzate.

Il CMPP del 6 dicembre 2011 ha confermato l'obiettivo di 15 miliardi di minori spese per il 2013 – cifra che rappresenta poco più del 3% delle uscite complessive dello Stato e degli organismi da esso dipendenti - con la ripartizione per anno e per categoria riportata nella figura 3.6.

Il Ministero del Bilancio ha successivamente confermato queste cifre salvo che per il 2012, anno nel quale le economie effettive sarebbero pari a 11,9 miliardi e non a 12,3. A prescindere da questo scarto, in definitiva modesto, la RGPP sta quindi realizzando l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica nella misura e nei tempi previsti (A30, p. 3 e 52).

Figura 3.6 - Economie di spesa prodotte dalla RGPP nel periodo 2009-2013 (miliardi)

Categorie di spesa	2009	2010	2011	2012	2013
Personale	0,9	1,8	2,6	3,6	4,6
Funzionamento	0,4	0,8	1,9	2,6	3,5
Investimenti	1,3	1,7	5,0	6,1	6,9
TOTALE	2,6	4,3	9,5	12,3	15,0

Fonte: A30, p. 50

E' stato tuttavia osservato che la metodologia adottata dal CMPP per il calcolo dei risparmi attribuibili alla RGPP presenta alcuni problemi (A30, p. 51).

In primo luogo, tali risparmi sono calcolati al netto delle spese sostenute per implementare la Revisione delle politiche – spese che, come si è visto non sono del tutto indifferenti - nonostante le osservazioni avanzate in proposito sia dall'Assemblea nazionale sia dalla Corte dei Conti.

In secondo luogo in quanto i risparmi attribuiti alla RGPP in realtà derivano da due tipi di misure: quelle ufficialmente adottate dal CMPP (definite "numérotées") e quelle non ufficializzate, non necessitando di un progetto di attuazione o trattandosi di misure puramente tecniche (come la riduzione delle spese di funzionamento connessa alla diminuzione del personale). Queste misure sono definite in modo vago non essendo oggetto di un mandato di attuazione da parte della DGME, e risultano di incerta attuazione essendo adottate con le normali procedure di bilancio. Essendo tutte recenti, la loro eventuale non implementazione potrebbe incidere negativamente sui risultati della RGPP previsti per il 2013.

In terzo luogo in quanto non si distingue tra riforme studiate nell'ambito della RGPP e riforme attuate nel corso della revisione ma già allo studio prima del suo avvio, rappresentando il frutto del normale processo di adattamento delle amministrazioni, o di

audit di modernizzazione lanciati prima della RGPP, o ancora di grandi progetti di riforma già da tempo allo studio. Ad esempio rientrano in questo ambito: la fusione delle amministrazioni delle finanze e del bilancio; la riforma del sistema giudiziario; l'alleggerimento delle formalità amministrative per le imprese e le collettività territoriali; l'istituzione dell'Organismo nazionale per il pagamento delle retribuzioni ai dipendenti pubblici; la riforma della politica immobiliare; la riforma della politica degli acquisti (**A30, p. 11**)

3.5. Alcuni esempi delle innovazioni introdotte

Finora ci si è soprattutto occupati delle economie di spesa, previste e in gran parte realizzate, attribuibili alla RGPP o delle quali essa è stata un elemento catalizzatore. Alla revisione delle spese, tuttavia – come è già stato ampiamente sottolineato e come risulta anche da un recente documento dell'OECD (**A32, p. 1**) - erano stati affidati obiettivi più ambiziosi, come lo snellimento e accorpamento degli apparati statali per migliorarne l'efficienza e l'efficacia o l'attuazione di riforme per migliorare la qualità dei servizi e la soddisfazione degli utenti, siano essi individui, imprese o associazioni.

In effetti, come mettono in evidenza gli esempi di seguito riportati, anche su questo versante sembra siano stati raggiunti risultati significativi e ciò anche per la concomitanza di almeno due fattori: gli ampi margini di manovra esistenti, data la complessità dell'apparato amministrativo centrale in Francia e la rigidità nella gestione delle sue risorse (soprattutto umane); il fatto che la RGPP è stata lanciata prima dell'esplosione della crisi economica e finanziaria, cioè in un momento in cui la semplice ricerca di risparmi poteva non rappresentare l'unica priorità da soddisfare.

In primo luogo - data anche la rilevanza del problema in Italia - si citeranno alcuni casi di interventi per il miglioramento dei rapporti tra amministrazione e cittadini. Successivamente si riporteranno alcuni casi di: ristrutturazione di amministrazioni pubbliche a livello centrale; riorganizzazione delle strutture periferiche; miglioramento del controllo e del coordinamento sugli organismi operativi della pubblica amministrazione.

Miglioramento dei servizi e dei rapporti con i cittadini⁹

Delle 503 misure della RGPP circa un quarto è diretto alla modernizzazione e/o semplificazione dei servizi per gli individui, le associazioni, le imprese, le collettività territoriali.

Tutte queste misure - anche se tra loro molto diverse, ad esempio in termini di complessità di attuazione – sono destinate a:

- migliorare la qualità dell'accoglimento del pubblico o la qualità globale del servizio. Rientra in questo ambito l'applicazione generalizzata della carta dei diritti del

⁹ Le informazioni di seguito riportate sono tratte da A30, pp. 44-47.

cittadino (la cosiddetta Charte Marianne), o la certificazione della qualità dei servizi offerti dalle prefetture (la cosiddetta Certification QualiPref)¹⁰;

- semplificare le procedure, soprattutto attraverso l'implementazione del programma "100 Semplificazioni", lanciato ad ottobre 2009 (per alcuni esempi, cfr. figura 3.7)
- favorire l'accesso alle informazioni e alle amministrazioni, sia attraverso la creazione sul territorio di sportelli unici, sia attraverso lo sviluppo della e-administration¹¹;
- misurare la qualità dei servizi pubblici o la soddisfazione dei cittadini, soprattutto attraverso due indicatori, costruiti raccogliendo le impressioni degli utenti: il Barometro della qualità dei servizi - avviato nel 2010 e arrivato alla terza edizione – e, dal 2011, il Barometro sulla soddisfazione degli utenti¹².

L'accoglimento di queste riforme, in generale, sembra favorevole, anche se per i cittadini e per le associazioni è risultato difficile testare la robustezza delle informazioni fornite dai due Barometri.

Per le imprese, invece, il gradimento delle riforme è stato confermato dai loro organismi rappresentativi, in particolare per quanto riguarda la fusione degli uffici territoriali delle finanze e del bilancio, o la creazione della DIRECCTE e, al suo interno, di referenti specifici per i problemi delle imprese. Inoltre, le semplificazioni adottate – tra le quali, in primo luogo, la creazione di sportelli unici per l'avvio di attività imprenditoriali e la informatizzazione degli adempimenti fiscali – sarebbero fonte di reali e apprezzabili risparmi di tempo. Infine è valutato in modo molto positivo che non ci si sia limitati ad annunciare le riforme, ma che si sia proceduto ad una loro attuazione rapida nonché trasparente, essendo state rese costantemente disponibili informazioni dettagliate sullo stato di avanzamento.

¹⁰ Le prefetture interessate ad ottenere la certificazione devono rispettare un protocollo di qualità sui servizi forniti. Tale protocollo comporta 40 obblighi ripartiti in 8 moduli che riguardano tutte le attività tipiche delle prefetture. Per il rinnovo, inoltre, bisogna rispettare ulteriori obblighi contenuti in altri due moduli, uno sull'accoglimento del pubblico (fisico, telefonico, via internet) ed uno sulle relazioni con le collettività territoriali anche con riferimento alla qualità delle consulenze che esse hanno diritto ad ottenere dalle prefetture

¹¹ Per gli sportelli unici si possono citare, ad esempio, la rete territoriale della Direzione Generale di finanza pubblica, quella della Direzione regionale delle imprese, del consumo, del lavoro e dell'impiego (DIRECCTE), o la creazione del Polo dell'impiego. Per la e-administration, un esempio è il sito mon.Service-Public.fr che offre al cittadino la possibilità di svolgere una serie di pratiche amministrative i cui esiti vengono automaticamente portati a conoscenza di tutte le amministrazioni interessate

¹² A proposito dei due Barometri l'OECD rileva che un importante miglioramento sarebbe costituito dalla disaggregazione dei risultati per Dipartimento e per servizio: in questo modo gli indicatori potrebbero essere più facilmente utilizzati per promuovere concrete azioni di riforma (**A32, p.6**).

Figura 3.7 - Alcuni esempi di semplificazioni in corso

<ul style="list-style-type: none"> • Permettere ai cittadini di iscriversi on line alle liste elettorali • Permettere a tutti i cittadini con più di 16 anni di svolgere le pratiche anagrafiche on line • Permettere a tutte le imprese che operano con il settore pubblico di ottenere attestazioni fiscali dematerializzate • Semplificare la vita agli imprenditori creando uno sportello unico virtuale per la creazione delle imprese e per fornire loro assistenza nel primo anno di attività • Migliorare il trattamento dei reclami 	<ul style="list-style-type: none"> • Evitare alle imprese l'obbligo di fornire più volte gli stessi dati di base alle amministrazioni pubbliche • Semplificare il trasferimento delle sedi di impresa e consentirne la realizzazione via internet • Permettere alle associazioni di trasmettere on line i certificati relativi alle sovvenzioni ricevute • Permettere ai cittadini di effettuare on line una sola volta la dichiarazione di smarrimento dei documenti e la richiesta di sostituzione • Permettere la dematerializzazione delle procedure urbanistiche 	<ul style="list-style-type: none"> • Semplificare la dichiarazione di assunzione di personale e sperimentare un modello di dichiarazione semplificata via telefono • Evitare alle associazioni di dover fornire più volte le stesse informazioni per ogni domanda di approvazione di progetti • Semplificare, per le persone disabili, le pratiche per il riconoscimento iniziale del loro stato e per i successivi rinnovi • In caso di decesso di un parente, evitare alla famiglia di dover fornire più volte le stesse informazioni agli uffici pubblici
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Fonte A29, p. 12

Riorganizzazioni delle amministrazioni centrali per una maggiore funzionalità¹³

La sistematica revisione delle amministrazioni centrali si è concentrata sugli obiettivi seguenti:

- raggruppamento delle funzioni di supporto sotto l'autorità del Segretario generale;
- ricomposizione delle Direzioni generali nell'ambito di molti ministeri, cosa che ha permesso non solo di ridurre il numero (ad esempio, sono passate da 35 a 5 in quello dell'ecologia e da 10 a 3 in quello della cultura), ma anche di facilitare l'individuazione dei problemi chiave della gestione;
- cambiamento dell'amministrazione capofila (ad esempio il trasferimento della Direzione generale della gendarmeria al Ministero dell'interno)
- realizzazione di fusioni emblematiche, come la creazione della DGFIP che, accorpando le reti delle imposte e della contabilità pubblica si è tradotta in centinaia di fusioni e nella chiusura di più di 200 uffici. Forte impatto hanno anche avuto la ristrutturazione delle Dogane che ha chiuso un sesto delle proprie strutture

¹³ Le informazioni di seguito riportate sono tratte da A30, pp. 36-39

(120 su 710) e quella della Difesa che ha soppresso 18 reggimenti, due basi aeronavali e 8 basi aeree¹⁴.

In generale queste ristrutturazioni/fusioni sono state ben viste dai direttori generali dei ministeri interessati, permettendo di migliorare il pilotaggio delle politiche e il coordinamento interministeriale. E' stato però osservato che in alcuni casi le direzioni ministeriali antecedenti alla ristrutturazione sono rimaste in piedi - per cui, in effetti, si è trattato di giustapposizioni - con allungamenti della catena gerarchica e rallentamenti dell'iter delle pratiche nel passaggio dagli uffici al Direttore generale.

Nell'ambito delle ristrutturazioni/riorganizzazioni, un cenno a parte merita quella dell'amministrazione territoriale dello Stato (RéATE), oggetto di un programma specifico della RGPP. Essa ha operato una riconfigurazione incisiva dei servizi posti sotto l'autorità dei prefetti con l'obiettivo di:

- migliorare la trasparenza dell'azione dello Stato, in particolare nei confronti delle collettività territoriali;
- promuovere la condivisione di determinate competenze tecniche;
- consentire la realizzazione di economie per quanto riguarda le funzioni di supporto e la gestione degli immobili.

Più in generale la RéATE ha permesso di rafforzare certe politiche attraverso un maggior coordinamento interministeriale e di rendere più coerenti le decisioni dello Stato, ad esempio per quanto riguarda i progetti di gestione del territorio, la realizzazione di infrastrutture, la gestione delle acque o la politica delle abitazioni.

Per effetto di questo programma, i servizi dello Stato, escluse le prefetture, sono passati da 18 ad 8 a livello regionale e da 13 a 4 (o 5, in aree con caratteristiche particolari) a livello dipartimentale¹⁵.

Anche in questo caso, comunque, sono emersi dei problemi. Ad esempio:

- difficoltà per i cittadini di comprendere il ruolo delle nuove strutture;
- difficoltà di concretizzare le sinergie attese;
- complessità dei circuiti decisionali, in particolare per quelli triangolari, cioè quando risultano coinvolti i ministeri dell'apparato centrale, i prefetti nelle regioni o nei

¹⁴ La riforma della Difesa, tuttavia, solo in parte può essere attribuita alla RGPP nascendo da un progetto interno, in applicazione delle proposte contenute in un Libro bianco e della legge di programmazione militare 2009-2014 (A30, p. 39)

¹⁵ Parallelamente alla RéATE, d'altra parte, sono state create ex novo, 26 agenzie regionali di sanità allo scopo di realizzare una regolazione trasparente dei diversi segmenti del sistema di cura. In questo ambito, inoltre sono state unificate le strutture operative dello Stato e dell'assicurazione malattie a livello regionale.

dipartimenti e le direzioni regionali e dipartimentali, soprattutto per il fatto che queste ultime non dipendono gerarchicamente dai prefetti.

Queste difficoltà dipendono sia da fattori contingenti - la relativa novità della riorganizzazione – sia da problemi più complessi che ancora attendono di essere risolti. Tra questi rientra la difficoltà dello Stato di chiarire i ruoli rispettivi dei livelli regionali e dipartimentali nella gestione di grandi funzioni (programmazione regionale, sviluppo del territorio, allocazione delle risorse, contrattualizzazione, monitoraggio e controllo).

*Riorganizzazione degli organismi dipendenti dallo Stato*¹⁶

La RGPP è intervenuta anche in materia di ristrutturazione degli organismi dipendenti dallo Stato, questione che ha un peso diverso a seconda del numero di organismi facenti capo ai vari ministeri, (ad esempio 70 organismi per i ministeri operanti nel campo sociale, 80 per quelli nel campo della cultura e delle comunicazioni, 17 per la difesa e 4 per la giustizia).

Nel 2010 i principi di gestione previsti per i servizi dello Stato sono stati estesi agli organismi operativi senza eccezioni: controllo delle spese di personale, con l'applicazione della regola di un rimpiazzo su due pensionati, ottimizzazione della gestione dell'asset immobiliare (prendendo a riferimento lo standard di 12 m² per addetto), controllo e riduzione delle spese di funzionamento, miglioramento dell'affidabilità della contabilità.

Secondo la DGME, i 18 audit – uno dei più importanti dei quali, in termini di impatto sulla ristrutturazione, è stato quello relativo al Ministero dell'agricoltura – avrebbero prodotto risparmi sulle spese di funzionamento e di intervento pari a 450 milioni nel periodo 2009-2013 e una riduzione di personale di circa il 12%, almeno nelle aree in cui il perimetro di azione degli organismi è rimasto stabile.

A prescindere dai risparmi, questi interventi hanno permesso di far emergere, in certi settori, gli attori meglio posizionati e più professionalizzati. E' stato inoltre rafforzato il potere di indirizzo e di controllo, soprattutto attraverso l'uso generalizzato dei Contratti di obiettivo e di performance, rivelatisi dei vettori strategici per il miglioramento della produttività e della qualità dei servizi¹⁷.

Nell'ambito degli interventi sugli organismi dipendenti un caso particolare è quello delle strutture ospedaliere. Pur non essendo state oggetto direttamente delle misure RGPP, esse

¹⁶ Le informazioni di seguito riportate sono tratte da A30, pp. 39 e 42-43.

¹⁷ Tali contratti, con la denominazione di "convenzioni di obiettivo e di gestione" hanno trovato larga applicazione anche nei confronti degli organismi operanti nel campo della sicurezza sociale, oggetto di interventi di contenimento delle spese e di miglioramento della qualità dei servizi svolti al di fuori della RGPP.

hanno dovuto ugualmente implementare riforme radicali in materia di sistema di finanziamento (tariffazione delle attività), di armonizzazione delle condizioni di concorrenza tra strutture pubbliche e private, di accettazione ambulatoriale, di evidenziazione di deficit strutturali. Un gran numero di ospedali hanno dovuto procedere a riduzioni del personale dal 5 al 10% in 4-5 anni e attuare importanti ristrutturazioni (accorpamento delle strutture, chiusura di ospedali obsoleti, soppressione di duplicazioni nelle attività svolte).

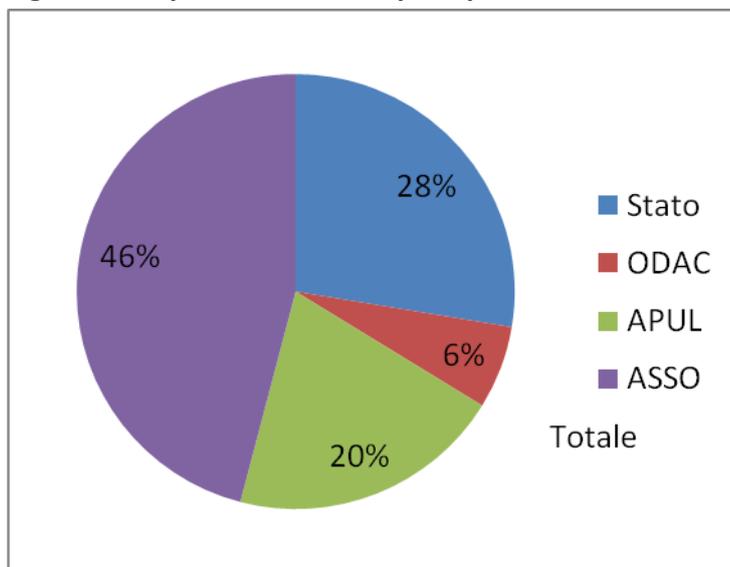
Va infine segnalato che alcuni organismi hanno attuato interventi per l'incremento delle entrate proprie, soprattutto nel caso degli operatori culturali.

3.6 Coinvolgimento degli enti territoriali

Le collettività territoriali, termine con il quale in Francia ci si riferisce a tutti i livelli di governo sub-centrali, sono costituite dai comuni e dai raggruppamenti di comuni a fiscalità propria, dai dipartimenti, dalle regioni¹⁸.

Questo insieme gestisce il 20% della spesa pubblica consolidata (cfr. fig. 3.8), ma – come avviene in altri paesi, Italia compresa – ha un ruolo decisivo nel campo degli investimenti essendo responsabile di circa il 70% della spesa pubblica in conto capitale. Il suo personale, inoltre, è pari al 33% del totale dei dipendenti della P.A.

Figura 3.8 Ripartizione della spesa pubblica consolidata per livello di governo (anno 2011)



Fonte: A30, p. 21

¹⁸ Un insieme a sé stante è poi costituito dalle collettività territoriali d'oltre mare. Esso raggruppa due categorie: i dipartimenti e le regioni d'oltre mare (DROM), dei quali fa parte, dal 31 marzo 2011, il Dipartimento della Mayotte, e le collettività d'oltre mare (COM); la Nuova Caledonia è considerata una collettività *sui generis*. (da Documento A34, p. 67, pdf).

Le spese delle collettività territoriali dal 2007 – anno di avvio della RGPP – al 2010 sono cresciute mediamente del 6% (cfr. figura 3.9). Nei dipartimenti e nelle regioni, la dinamica è più elevata - +10% e +8,6%, rispettivamente – anche a causa del trasferimento di ulteriori funzioni prima di competenza del governo centrale. In proposito vanno almeno ricordati: la regionalizzazione ferroviaria; il decentramento di alcune spese sociali, come il Reddito di solidarietà attiva, che, dal 2009, ha sostituito il Reddito minimo d’inserimento; il decentramento, in materia di istruzione, di parte del personale e delle strutture¹⁹.

Ciò nonostante, il contributo delle collettività territoriali alla crescita della spesa pubblica complessiva, sempre nel periodo 2007-2010, è stato modesto (+ 0,3%), e comunque inferiore a quello dello Stato (+0,4%) e degli ODAC (+0,4%) (cfr. figura 3.10).

Figura 3.9 - Spesa delle collettività territoriali in Francia (v.a. in miliardi)

Livelli di governo	2007	2010	Delta % 10/07	% 2010
Dipartimenti	62,0	68,3	10,2%	32%
Regioni	24,4	26,5	8,6%	12%
Comuni, compresi i raggruppamenti a fiscalità propria	114,2	117,9	3,2%	55%
Totale	200,6	212,7	6,0%	100%

Fonte: elaborazione su dati di A34, pp. 53-55

Figura 3.10 - Contributo alla crescita in volume della spesa pubblica in Francia, per comparto

	2007	2008	2009	2010	Media 2007-2010
Crescita della spesa pubblica (in %)	2,7	0,9	4,0	0,6	2,1
Contributo Stato	0,5	0,3	0,8	-0,1	0,4
Contributo ODAC	0,2	0,0	0,7	0,1	0,3
Contributo APUL	0,9	0,2	0,6	-0,3	0,3
Contributo ASSO	1,1	0,5	2,0	0,9	1,1

Fonte: Documento A33, p. 19

Questo dato appare in contrasto con il fatto che la RGPP non prevede alcuna misura di razionalizzazione e contenimento delle spese nei confronti delle collettività territoriali. Anzi, il fatto di essersi rivolta solo alle amministrazioni statali ed agli organismi che di essa fanno parte (gli ODAC) - incidendo, così su una parte della spesa pubblica solo di poco superiore ad un terzo del totale - rappresenta, secondo il Rapporto 2012 più volte citato, uno dei limiti maggiori di tutta l’operazione (Documento A30, p. 21).

L’opportunità di avviare un’operazione simile alla RGPP al livello delle collettività territoriali è stata sostenuta anche dall’OECD che in proposito suggerisce di riprenderne in linea generale la filosofia, di mettere a disposizione delle collettività territoriali una parte

¹⁹ In proposito cfr. **A33**, p. 20-21 e **A34**, allegato 4.

delle funzioni di supporto previste per l'amministrazione centrale e di accrescere la pressione sul contenimento delle spese di funzionamento, anche attraverso tagli automatici dei trasferimenti (**A32, p. 11**).

A proposito delle osservazioni dell'OECD va però osservato che – non con la RGPP ma attraverso le normali politiche di bilancio - le collettività territoriali sono state comunque chiamate a contribuire al consolidamento della finanza pubblica proprio con interventi sui trasferimenti. Già dal 2003, essi erano stati indicizzati al tasso di inflazione programmato, ma dal 2011 il loro importo è congelato e per il 2013 e 2014 è prevista una sensibile riduzione (750 milioni per anno). Per ragioni di equità, tale riduzione sarà accompagnata da un rafforzamento del carattere perequativo delle formule di riparto e quest'ultimo sarà comunque deciso in concorso con le stesse collettività territoriali²⁰.

Inoltre la Revisione delle politiche pubbliche, pur incentrata sull'amministrazione dello Stato, ha comunque prodotto conseguenze per gli enti locali, spesso positive.

In primo luogo la RGPP ha favorito un miglioramento delle relazioni Stato - collettività territoriali sia con il programma RéATE già citato, sia con un cantiere interministeriale dedicato proprio a questo aspetto, alla progettazione e attuazione del quale i governi locali sono stati chiamati a contribuire direttamente.

In secondo luogo la RGPP ha aiutato i governi locali a ridurre i costi di back-office attraverso le importanti funzioni di supporto affidate alla rinnovata DGFIP.

In particolare, la DGFIP è ora uno degli attori principali a livello locale e, del suo personale, la quota destinata a collaborare con le collettività territoriali (22%), è solo di poco inferiore a quella che lavora per l'amministrazione centrale (24%). In base ad apposite convenzioni con i singoli enti, la Direzione (**A23, pp. 16-17**):

- gestisce le imposte e le altre entrate (ad esempio le tariffe per le mense scolastiche, gli affitti per l'edilizia pubblica, i ticket sanitari) in modo che i pagamenti possano essere effettuati per via telematica dagli utenti;
- gestisce la contabilità, utilizzando sistemi completamente informatizzati che, oltre a ridurre drasticamente l'uso della carta, hanno migliorato la trasparenza, la rapidità e la possibilità di controlli da parte degli uffici competenti;
- fornisce consulenza fiscale, ad esempio aiutandoli nell'attuazione della riforma delle imposte locali conseguente all'abolizione della Taxe professionnelle – fino al 2010 la principale imposta locale sulle imprese - ed alla sua sostituzione con la

²⁰ Cfr. A34, p.22 e A22, p. 8. Su contenimento dei trasferimenti agli enti locali cfr. anche A21, pp.18-19

Contribuzione economica territoriale e, per le imprese multi impianto, con l'Imposta forfettaria sulle imprese a rete;

- aiuta gli enti locali ad applicare e a riscuotere le nuove imposte, garantendo l'invarianza delle risorse attraverso il calcolo della dotazione di compensazione prevista dalla riforma e del fondo nazionale di garanzia individuale delle risorse.

Al di fuori della RGPP va poi segnalato il Rapporto sulle norme applicabili alle collettività territoriali – redatto nel 2011 dal senatore M. Doligé per incarico del Presidente della repubblica - contenente 268 proposte di misure volte, attraverso la semplificazione della normativa, a favorire la riduzione dei costi di gestione e la realizzazione dei progetti di investimento (**A33, p. 66**).

3.7 Problemi emersi e soluzioni prospettate

L'operazione RGPP, come sottolinea l'OECD, "rappresenta un passo importante nella modernizzazione dello Stato. Essa ha permesso di avviare la ricerca sistematica del miglioramento dell'efficacia dell'amministrazione e di promuovere l'innovazione per migliorare i servizi resi ai cittadini, nello stesso tempo favorendo la riduzione dei costi" (**A32, p.11**).

La RGPP, tuttavia, per come è stata finora attuata, presenta anche una serie di criticità.

Secondo il Rapporto 2012 più volte citato esse consistono soprattutto:

- nell'inconciliabilità del sistema di governance e delle modalità di attuazione con l'ambizione di una profonda revisione delle politiche pubbliche;
- nell'aleatorietà dell'impatto finanziario effettivo;
- nella debolezza della visione strategica della riforma.

Problemi del sistema di governance e delle modalità di attuazione

Rispetto all'obiettivo dichiarato di procedere ad una profonda revisione delle politiche pubbliche, la RGPP presenta soprattutto quattro tipi di criticità²¹:

- il perimetro troppo ristretto: dato che la maggior parte delle politiche vede un coinvolgimento significativo delle collettività locali e dei grandi organismi sociali, concentrare l'attenzione solo sull'amministrazione statale si è rivelata una scelta miope;
- il sistema di governance troppo centralizzato: la mancanza di un'adeguata concertazione e di un ampio dibattito pubblico sulla ragion d'essere e sulle finalità degli interventi, ha impedito sia la condivisione degli obiettivi della riforma, sia la

²¹ In proposito cfr. A30, pp. 19-26

trasparenza circa i destinatari dei benefici eventualmente da essa derivanti. Quanto appena detto, del resto, vale anche all'interno della amministrazione statale, dove i responsabili delle strutture incise dalla riforma in molti casi non hanno condiviso gli obiettivi non essendo stati adeguatamente coinvolti nel processo di revisione;

- il ritmo di attuazione troppo rapido ed un obiettivo temporale troppo ristretto: ciò ha impedito non solo la concertazione e la condivisione degli obiettivi, ma anche una adeguata preparazione metodologica, in particolare per quanto riguarda la valutazione della performance, esercizio per il quale è necessario completare e perfezionare gli strumenti finora predisposti;
- la scarsità di risorse destinate alla formazione e alla cosiddetta "scatola degli attrezzi": ciò ha dato luogo ad un gestione delle risorse umane inadeguata alla complessità dei problemi da risolvere, e ad un deterioramento del rapporto tra la complessità delle missioni da svolgere e il personale ad esse dedicato.

Aleatorietà dell'impatto finanziario effettivo

A prescindere dal fatto che la RGPP, pur riducendo in modo significativo gli apparati statali, non sarebbe riuscita a ridurre le missioni della pubblica amministrazione, il problema di fondo è costituito dalla differenza tra le economie inizialmente previste dai gruppi di audit ed economie effettivamente realizzate. Utilizzando un apposito indicatore, fino al 2011 la perdita media di economie è stata stimata pari al 38% per le misure concernenti il personale e al 68% per le altre misure. Per queste ultime, il fenomeno si manifesta soprattutto al momento della decisione politica, a causa delle trattative instaurate dai ministeri per contenere la riduzione delle autorizzazioni di spesa. Superata questa fase, tre quarti del nuovo obiettivo previsto viene in genere realizzato (**A30, p. 58**).

Debolezza della visione strategica

A prescindere dall'opportunità di estendere il perimetro di azione della RGPP a tutta la pubblica amministrazione, di cui si è già detto, sotto questo profilo le questioni rilevanti sono due.

Innanzitutto la RGPP, soprattutto per ragioni politiche, finora si è tradotta nell'adozione di una serie di interventi puntuali, al di fuori di una visione di medio termine. Il processo di rinnovamento dell'azione pubblica richiede, invece, un processo di continuo adattamento del servizio pubblico, articolato su un orizzonte temporale di breve e di medio periodo e accompagnato da revisioni sistematiche delle politiche adottate e delle loro modalità operative.

Nelle misure della RGPP, inoltre, non si sarebbe dato adeguato peso al rispetto di alcuni principi fondamentali (A30, pp. 63-65):

- l'equità tra gli attori pubblici, in particolare per quanto riguarda le richieste relative alla qualità di gestione del servizio e alla distribuzione dei tagli di risorse finanziarie ed umane;
- la trasparenza, che, finora, ha incontrato molti ostacoli, soprattutto di natura politica, dovendosi scontrare con l'esigenza di una comunicazione uniformemente positiva. Anche per questo si è accentuata la tradizionale sfiducia dei Ministeri operativi nei confronti della Direzione del bilancio ed è diminuita la propensione allo scambio di informazioni;
- la concertazione, che è risultata carente nei confronti del Parlamento, delle collettività territoriali (in particolare per quanto riguarda l'impatto su di esse delle riforme attuate), delle amministrazioni operanti nel campo sociale e sanitario; dei rappresentanti del personale, degli stessi utenti.
- la fiducia nei dipendenti pubblici, non essendo stata sufficientemente valorizzata la loro esperienza e le loro competenze per l'elaborazione di una visione strategica della riforma e per la sua definizione in termini operativi. Come hanno o sottolineato molti degli intervistati dagli estensori del Rapporto 2012 sulla RGPP, "bisogna riformare con gli agenti ed i quadri, non senza di loro e, *a fortiori*, non contro di loro" (A30, p. 65).

Proposte migliorative

Nel Rapporto 2012 sulla RGPP i punti critici ai quali si è fatto sopra riferimento rappresentano altrettanti elementi da rivedere per rendere più incisiva, in futuro, l'operazione di revisione delle politiche. Le proposte contenute nel documento (A30, pp.65-71) vanno, quindi, nella direzione di:

- stabilizzare le riforme intraprese - in particolare nei settori fortemente già ristrutturati - ed eliminare gli elementi di incertezza sulle misure ancora non portate definitivamente a termine;
- mobilitare maggiormente la capacità propositiva degli agenti;
- avviare un processo ciclico di revisione delle politiche, "cartografandole" e conducendo su di esse una riflessione strategica;
- fare del miglioramento della gestione delle risorse umane un cantiere di importanza prioritaria soprattutto allo scopo di renderla più flessibile, di favorire la mobilità, di dotarsi di strumenti adatti ad accompagnare le riforme;
- creare un nuovo modello di pilotaggio interministeriale, tra l'altro per chiarire meglio la differenza tra interventi di riforma dell'azione pubblica e interventi legati alle politiche di puro risanamento dei bilanci;

- rendere più trasparente la progettazione e l'attuazione delle riforme, in modo da ottenere su di esse un'adesione diffusa, anche migliorando la comunicazione.

A quest'ultimo proposito, nel Rapporto si osserva che il materiale finora prodotto è indubbiamente ricco, ma scarsamente diversificato rispetto ai possibili destinatari. In particolare la comunicazione dovrebbe avere contenuti diversi a seconda che si tratti:

- di comunicazione interna alla pubblica amministrazione. Il suo obiettivo dovrebbe essere quello di spiegare il senso delle riforme, chiarendone le ragioni e gli obiettivi, senza nascondere le difficoltà incontrate. Essa dovrebbe rivolgersi soprattutto ai dirigenti essendo per questi particolarmente destabilizzante non essere in grado di spiegare le ragioni per le quali certe riforme sono state attuate;
- di comunicazione per gli utenti, volta soprattutto ad informare dei cambiamenti di tipo organizzativo e amministrativo e a far conoscere i nuovi servizi disponibili. Essa si dovrebbe essenzialmente basare su campagne pubblicitarie mirate;
- di comunicazione a carattere prevalentemente politico, diretta ai media e al pubblico in generale e per questo, strutturata in modo facilmente leggibile e sintetico.

4. Revisione delle spese nel Regno Unito

4.1 Alcuni dati di riferimento sulla situazione dell'economia e della finanza pubblica

Il Regno Unito, pur avendo ratificato il trattato di Maastricht nel maggio 1993, non facendo parte dell'area euro non ha dovuto sottoscrivere il cosiddetto "Fiscal Compact" del 2012. Nel leggere i dati di seguito riportati va quindi tenuto presente che esso non si è impegnato a rispettare i nuovi e stringenti vincoli di bilancio validi per altri paesi firmatari. Il Paese, inoltre, mantiene un sistema di contabilità per il settore pubblico diverso da quello adottato da Eurostat. Ciononostante, nelle statistiche ufficiali del HMTO (Her Majesty Treasury Office), almeno per alcuni degli indicatori relativi allo stato della finanza pubblica, sono riportati anche i valori coerenti con il sistema contabile approvato a Maastricht. Va infine tenuto presente che l'anno finanziario ai fini della contabilità pubblica non corrisponde all'anno solare. Per semplicità, comunque, l'anno finanziario di volta in volta considerato sarà qui indicato solo facendo riferimento al data del suo inizio: ad esempio, l'esercizio 2007-2008, verrà indicato come 2007.

Rispetto all'Italia – ma anche rispetto alla Francia - la situazione economica del Regno Unito sembra migliore, almeno in base alla dinamica del Pil attuale e prevista. Dopo un sensibile calo nel 2009 (-4,0), sale dell'1,8% nel 2010 e dello 0,8% nel 2011 e nel 2012²².

Al contrario la situazione della finanza pubblica appare problematica e, come si vedrà nei paragrafi successivi, ciò spiega perché l'operazione di revisione delle spese, abbia, tra i suoi obiettivi prioritari, proprio il risanamento dei conti pubblici.

In particolare, in base ai dati ufficiali del HMTO (**A40**):

- l'incidenza sul Pil del debito del settore pubblico - Governo Centrale (Central Government, CG), LG e imprese pubbliche - pari ad appena il 43,3% nel 2007, negli esercizi successivi aumenta in modo sensibile fino a raggiungere l'86,3% nel 2011²³;
- l'incidenza sul Pil del deficit del settore pubblico dal 2007 al 2009 sale dal 2,8% all'11,5%. Dopo questo esercizio – anche per effetto dei cosiddetti "limiti di spesa" imposti ai vari dipartimenti (DEL, Departmental Expenditure Limits) dalla revisione delle spese avviata nel 2010 - nonostante la crescita dell'incidenza del debito pubblico, quella del deficit (come del resto si sta verificando in Italia) diminuisce di 1,9 punti nel 2010 (9,6%) e di ulteriori 1,8 punti nel 2011 (7,8%).

²² Dati tratti dalla banca dati dell'Office for National Statistics.

²³ I dati indicati nel testo si riferiscono al debito pubblico lordo, coerente con il sistema contabile di Maastricht. Il debito pubblico al netto degli asset finanziari liquidi è invece inferiore: 36,4% nel 2007 e 71,8% nel 2011.

Rispetto all'Italia e soprattutto rispetto alla Francia, nell'UK il settore pubblico ha un peso sull'economia decisamente inferiore:

- l'incidenza sul Pil della spesa del settore pubblico (Total Managed Expenditure, TME²⁴) dal 2007 al 2011 sale dal 40,7% al 45,5%. Le previsioni indicano una stabilizzazione fino al 2013 (anno nel quale dovrebbe raggiungere il 45,2%) e poi un calo al 40,5% da realizzare entro il 2017.
- la pressione fiscale (calcolata in base all'incidenza sul Pil del gettito delle imposte e dei contributi sociali) pari al 35,9% nel 2007, resta intorno a questo valore fino al 2011 (35,6%) e, successivamente, dovrebbe far registrare un leggero aumento fino al 36,4% del 2017.

Come per la Francia, anche per l'UK è interessante richiamare alcuni dati sulla rilevanza del governo locale (Local Government, LG), direttamente interessato alla revisione delle spese per gli ingenti tagli sui trasferimenti assegnati dal CG ed essendo stato un laboratorio importante per la sperimentazione di nuove modalità di erogazione e finanziamento dei servizi pubblici.

In termini di quota della spesa pubblica gestita, il LG nell'UK ha un peso maggiore che non in Francia: 24,7% del 2011, un dato inferiore di 2 punti a quello del 2007 (26,7%). Maggiore è anche il peso dei suoi dipendenti (tra i quali – è opportuno sottolinearlo - rientra il personale insegnante delle scuole): nel 2012 sono 2,6 milioni, il 49% del totale (CG+LG). Il personale del LG, tuttavia, dal 2008 è diminuito del 13%, mentre quello del CG solo dello 0,6%.

Rispetto alla Francia, invece, l'autonomia finanziaria è modesta. La componente delle entrate di gran lunga più importante è costituita dai trasferimenti del CG che, in media, pesano per il 65% (37% da trasferimenti liberi e 28% da trasferimenti vincolati). Le entrate tributarie, costituite dalla Council Tax introdotta ad aprile del 1993, pesano solo per il 16% e il restante 19% deriva da entrate proprie di natura non tributaria tra le quali spiccano quelle da tariffe e rendite dei beni patrimoniali²⁵ (cfr. figura 4.1).

Infine il contributo del LG alla formazione e del deficit è, come in Francia, molto contenuto: dal 2007 al 2011 passa dallo 0% allo 0,5%.

²⁴ La TME comprende le spese correnti, le spese di investimento nette ed il deprezzamento relativo al settore pubblico. Tale aggregato è coerente con il sistema di contabilità nazionale ESA95 (**A40, sezione Glossary**)

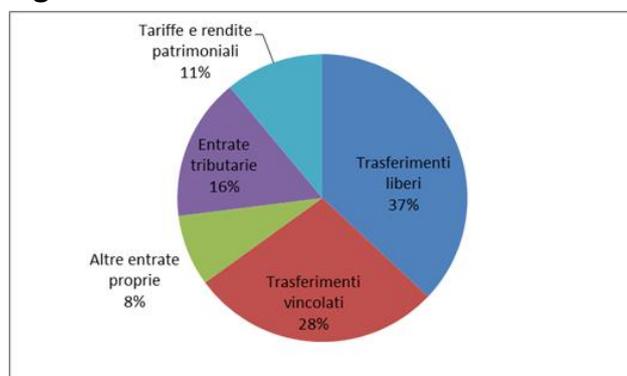
²⁵ La scarsa importanza delle entrate tributarie si riflette sul tasso di decentramento fiscale: nel Regno Unito, il gettito delle imposte locali è pari solo al 5% del totale delle entrate fiscali del settore pubblico, un valore, questo, nell'ambito dei paesi Ocse superiore solo a quello dell'Irlanda. In proposito cfr. **A38, p. 14**.

4.2 Obiettivi della Spending Review

Il consolidamento della finanza pubblica, soprattutto in termini di riduzione del deficit, rappresenta indubbiamente l'obiettivo prioritario della Spending Review (SR) nell'UK.

Come si legge nel documento relativo alla presentazione degli interventi in materia previsti dall'attuale Governo (**A15, p.5**): "ciò rappresenta una urgente priorità per assicurare la stabilità economica in un momento di perdurante instabilità dell'economia globale e per far intraprendere ai servizi pubblici e al sistema di welfare un percorso sostenibile nel lungo periodo. Il Governo di coalizione ha ereditato una delle situazioni fiscali più preoccupanti del mondo. Nel precedente anno (il 2009, n.d.r) il deficit è stato il più elevato in tutta la storia dell'UK (Britain), lo Stato prendendo in prestito una sterlina per ogni quattro spese. L'UK attualmente spende 43 milioni di sterline per interessi sul debito, più di quanto spende per l'istruzione. Come messo in evidenza da organismi internazionali come l'IMF e l'OECD, la riduzione del deficit è una preconditione necessaria per sostenere la crescita dell'economia. Non intervenire subito, metterebbe a rischio la ripresa e porrebbe a carico delle generazioni future oneri ingiustificabili".

Figura 4.1 - Struttura delle entrate del LG in UK (anno 2010-2011)



Fonte: A39, p. 33

Per raggiungere questo obiettivo prioritario la SR avviata nel 2010 - cioè l'ultima, ancora in corso - prevede un contenimento delle spese pari ad 81 miliardi di sterline da realizzare entro il 2014, con un incremento di circa 15 miliardi rispetto alla situazione ereditata dal precedente governo²⁶.

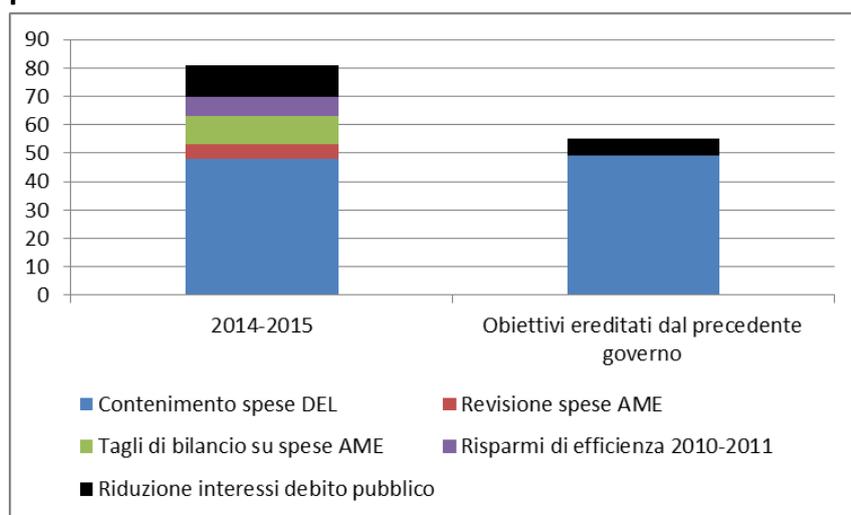
I risparmi previsti, come del resto in Francia, derivano da fonti diverse (cfr. figura 4.2): sia le spese DEL che quelle AME sono oggetto di riduzioni attribuibili alla SR, ma queste ultime sono anche incise dalle normali politiche di bilancio volte al consolidamento della finanza

²⁶ Questi dati e i seguenti sono tratti da **A15, pp.6-12**.

pubblica²⁷. Inoltre una parte significativa dei risparmi dovrebbe derivare dalla riduzione delle spese per interessi sul debito pubblico, conseguente all'applicazione delle misure della SR e delle politiche di bilancio.

E' utile precisare come viene calcolata l'incidenza delle misure di contenimento previste. Rispetto all'anno iniziale della SR in esame (il 2010), il contenimento è calcolato tenendo conto dell'evoluzione delle spese che teoricamente si sarebbe verificata in base all'inflazione programmata e alle previsioni di bilancio iniziali. Ad esempio, le spese DEL correnti, nel 2014, dopo l'applicazione delle misure previste, risulteranno in termini monetari superiori al quelle del 2011 dello 0,7%, ma tenendo conto dell'evoluzione che si sarebbe avuta in base al tasso di inflazione e alle previsioni iniziali, in termini reali si ridurranno dell'8,3% (cfr. A15, p. 10). Per le spese di investimento, oggettivamente colpite in modo rilevante dalla SR, in termini monetari la riduzione è del 22,1%, mentre in termini reali essa sale al 29%.

Figura 4.2 – SR2010 - Obiettivi di consolidamento delle spese e confronto con gli obiettivi precedenti



Fonte A15, p. 18

Il contenimento delle spese non è uniforme tra dipartimenti. Per le spese DEL correnti, a fronte di una riduzione media in termini reali dell'8,3%, per alcuni i tagli sono decisamente superiori. Ad esempio, per il BIS (Business Innovation and Skills) essi raggiungono il 15% e

²⁷ Nel sistema contabile inglese, la spesa pubblica complessiva (la Total Managed Expenditure, TME) è divisa in due categorie fondamentali: le spese DEL (Departmental Expenditure Limits) che rappresentano le autorizzazioni di spesa a favore dei singoli dipartimenti per spese programmabili, e le spese AME (Annual Managed expenditure) che invece si riferiscono alle spese a preventivo non programmabili con precisione in quanto trainate dalla domanda o da altre variabili al di fuori del diretto controllo dei singoli dipartimenti. Nell'ambito degli investimenti le spese AME hanno un peso modesto (13% nel 2010). Assorbono, invece, il 46% delle spese correnti ed essendo meno colpite dalle politiche di contenimento (proprio perché soggette a variabili "esterne"), il loro peso tende nel tempo ad aumentare (nel 2014 dovrebbe raggiungere il 49%).

per il DCLG (Department for Communities and Local Governments) il 27%. Altri registrano, invece, un incremento delle dotazioni in termini reali. Rientrano in questa categoria, ad esempio, i Dipartimenti competenti: per la Sanità, +1,3%; per lo sviluppo internazionale, + 37%; per il lavoro e le pensioni, + 2,3%²⁸.

In diversi casi, infine, al contenimento delle spese si affianca il trasferimento di una quota maggiore dei costi a carico degli utenti dei servizi. Ad esempio ciò vale per l'università, attraverso un aumento degli oneri di iscrizione a carico degli studenti; per i trasporti, attraverso l'innalzamento del *rate cap* sulle tariffe delle ferrovie regolamentate al + 3% dell'indice dei prezzi al consumo, per finanziare gli investimenti; per le pensioni, attraverso un aumento della contribuzione a carico dei dipendenti pubblici, misura dalla quale sono attesi circa 4,5 miliardi nell'intero periodo della SR.

In base alle proiezioni dell'OBR – Office for Budget Responsibility (istituito nel 2010 per migliorare l'indipendenza, la trasparenza e la credibilità delle previsioni economiche e finanziarie sulle quali il governo basa le proprie politiche) - gli effetti complessivi della SR 2010 rispetto al consolidamento della finanza pubblica, dovrebbero essere i seguenti:

- ridurre il deficit del settore pubblico dal massimo dell'11% del 2009 all'1% del 2015;
- eliminare il deficit strutturale;
- avviare su un percorso di riduzione l'ammontare del debito pubblico.

Se il risanamento della finanza pubblica è l'obiettivo prioritario della SR, come nel caso francese questa operazione si propone anche – e, almeno in teoria, soprattutto - obiettivi decisamente più ambiziosi. Nonostante i consistenti tagli alle spese, essa dovrebbe riuscire a migliorare:

- il contributo alla crescita economica fornito dalla pubblica amministrazione. A questo scopo nella SR 2010 si prevede: di salvaguardare le spese di investimento concentrandole sui progetti più produttivi e soprattutto nel campo delle infrastrutture per il trasporto pubblico; di sostenere le spese a sostegno della ricerca scientifica; di incrementare la formazione professionale per gli adulti; di investire nella “low carbon economy”; di indirizzare le spese per l'istruzione universitaria su un percorso sostenibile in termini finanziari e di migliorare la qualità dell'insegnamento; di rendere più efficace il supporto pubblico agli studenti a basso reddito²⁹;

²⁸ Sul totale delle spese DEL correnti, il Dipartimento della Sanità ne assorbe l'87% e quello per il Lavoro e le pensioni solo il 6%. Questa differenza apparentemente inspiegabile deriva dal fatto che la quasi totalità delle uscite del dipartimento Lavoro e pensioni è classificata tra le spese AME (ad esempio, nel 2010, queste ammontano a 151,6 miliardi di sterline e le spese DEL a 6,8) (A15, p. 67)

²⁹ Per quanto riguarda in particolare gli investimenti per la ricerca cfr. A12 e a17

- la capacità della pubblica amministrazione di favorire la mobilità sociale. A questo scopo è prevista un'ampia riforma del sistema di sostegno economico ai disoccupati volta ad evitare che i beneficiari cadano nella trappola della dipendenza dal sistema di welfare. Verrà, inoltre, incrementata l'efficacia del sistema scolastico e la sua accessibilità, nonché i servizi per i giovani, per aiutare le famiglie a basso reddito a migliorare le loro prospettive future;
- l'efficienza complessiva della pubblica amministrazione avviando un radicale programma di revisione dei servizi pubblici e del modo in cui essi sono erogati, promuovendone il miglioramento a lungo termine nell'ambito di un percorso sostenibile in termini finanziari e coinvolgendo maggiormente le associazioni di volontariato nella loro erogazione.

Per quanto riguarda l'efficienza della pubblica amministrazione, di particolare interesse per l'Italia, gli obiettivi specifici della SR - sulle modalità di realizzazione dei quali successivamente si forniranno alcuni esempi - sono:

- rafforzare, nei confronti del LG, la corrispondenza tra gestione delle funzioni e loro finanziamento, trasformando gran parte dei trasferimenti vincolati in trasferimenti liberi ed estendendo le possibilità del ricorso a sistemi di tariffazione a carico diretto degli utenti dei servizi;
- ridurre i vincoli burocratici a carico del personale a contatto con gli utenti, compreso quello destinato ai servizi di polizia, ai servizi scolastici e alla politica degli acquisiti;
- incrementare le possibilità di diversificazione nella fornitura dei servizi, favorendo il pagamento in base ai risultati, rimuovendo le barriere che ostacolano la fornitura dei servizi da parte di agenti esterni ed aiutando le comunità, i cittadini e le associazioni di volontariato a svolgere un ruolo più incisivo nella individuazione sia dei contenuti dei servizi, sia delle modalità di erogazione;
- incrementare, in generale, la trasparenza, l'efficienza e l'*accountability*.

4.3 Sistemi di governance delle politiche della Spending Review

La Spending review è definita dal HMTO "come un processo guidato dal Dipartimento del Tesoro finalizzato ad allocare le risorse tra tutti i dipartimenti secondo le priorità del governo. La SR individua limiti di spesa non modificabili, validi per diversi anni per ciascun dipartimento. Ricade poi nella responsabilità dei singoli dipartimenti decidere come gestire al meglio e come distribuire le risorse allocate nell'ambito della rispettiva area di responsabilità"³⁰.

³⁰ Cfr. http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_spendingreview_introduction.htm

Come sistema di controllo pluriennale delle spese, la SR risulta applicata nell'UK fin dal 1990. Nel tempo, il sistema di governance di questo processo ha subito varie evoluzioni, pur avendo sempre avuto, come motore e punto di riferimento essenziale, il Dipartimento del tesoro³¹. Qui, tuttavia, si è ritenuto opportuno concentrare l'attenzione sulla SR varata nel 2010, alla quale si riferiscono i dati riportati in precedenza. Essa, infatti, risulta di particolare interesse per l'Italia, rappresentando lo strumento che, secondo le intenzioni del Governo inglese, dovrebbe avviare a soluzione la crisi finanziaria ed economica dell'UK.

Di seguito ci si concentrerà su due aspetti: i principali attori della governance del processo e il sistema di controlli volti ad assicurare che la SR raggiunga gli obiettivi previsti³².

Principali attori della governance

Nel procedimento della SR 2010 si possono distinguere due fasi essenziali.

La prima – esauritasi nell'autunno del 2010 - concerne:

- la definizione dell'entità delle misure di contenimento delle spese relativamente all'intero periodo della SR (dall'esercizio 2010 a quello 2014);
- nell'ambito di queste, l'individuazione delle priorità che il governo intende garantire e degli obiettivi da raggiungere;
- l'individuazione, sempre per l'intero periodo della SR, delle previsioni pluriennali di spesa per i singoli dipartimenti (Departmental Settlements, DS), articolate per esercizio e costruite tenendo conto delle spese DEL e delle spese AME preventivamente autorizzate;
- l'approvazione, da parte del Public expenditure Committee (PEX) – operante all'interno dell'HMTO - dei primi "business plan" predisposti dai singoli ministeri su base triennale, contenti le misure specifiche da intraprendere per rispettare gli obiettivi di contenimento delle spese e le priorità di riforma dell'azione della pubblica amministrazione individuati dal governo.

La seconda, invece, ha un carattere permanente – svolgendosi per tutto l'arco di tempo della SR – e concerne:

- l'attuazione, da parte dei vari dipartimenti, delle misure previste nei Business Plan approvati;
- l'aggiornamento annuale dei Business Plan all'esercizio successivo (sempre su base triennale), curato dai singoli dipartimenti che, in questa fase possono proporre aggiustamenti alle misure già previste e introdurne di nuove;

³¹ Per maggiori dettagli in proposito si rimanda ad **A4**.

³² Le informazioni di seguito riportate, salvo diversa indicazioni, sono tratte dai documenti **A15 e A16**.

- la valutazione e l'approvazione dell'aggiornamento dei Business Plan, da parte del PEX;
- la costante verifica, da parte del PEX, dello stato di attuazione delle misure e la diffusione come "open data" dei risultati acquisiti sul Business Plan website.

La prima fase, essendo quella in cui si decide il futuro ruolo dello Stato e l'agenda delle riforme da introdurre nella pubblica amministrazione, anche se vede il Dipartimento del tesoro al centro dell'operazione si caratterizza per un "approccio collettivo". Infatti se è vero che, in definitiva, spetta all'HMT, decidere la portata del contenimento delle spese, le priorità, gli obiettivi di riforma da attuare e i DS, è anche vero che queste decisioni sono discusse e valutate sia nell'OBR, sia e soprattutto nel PEX.

Del PEX sono membri permanenti: il primo ministro, il Segretario Generale dell'HMTO, il Segretario di stato, il Ministro per l'ufficio di Gabinetto, il Ragioniere Generale e il Ministro di stato all'Ufficio di Gabinetto. Altri Ministri di gabinetto possono entrare a far parte del Comitato, una volta che siano stati definiti i loro DS.

Il PEX ha il compito di assicurare che il governo nel suo insieme abbia valutato opportunamente le varie opzioni disponibili per l'attuazione delle priorità stabilite, tenendo conto degli effetti di ciascuna sulle varie componenti della società civile. Il comitato, inoltre, valuta l'attendibilità e la fattibilità delle misure proposte dai Dipartimenti nei rispettivi Business Plan e accerta che esse siano state condivise con l'esterno. In particolare il PEX verifica:

- che il governo abbia effettivamente adottato un approccio interdipartimentale, includendo nell'analisi aspetti quali il sistema retributivo e pensionistico dei pubblici dipendenti e le spese del LG³³;
- la coerenza degli obiettivi chiave per ogni dipartimento rispetto sia alle priorità ed ai limiti di spesa stabiliti, sia all'esigenza di salvaguardare al massimo la qualità dei servizi *front line*;
- la fattibilità di riforme a carattere strategico, come quella del welfare state.

Il PEX tiene anche conto dei risultati di indagini indipendenti che abbiano implicazioni sulla spesa (ad esempio, quelle relativa al sistema pensionistico, alla difesa, alla riforma della finanza locale).

³³ Per favorire il raggiungimento di questo risultato, è anche operante un comitato permanente dei Segretari Generali (Officials at permanent secretary level) il cui obiettivo è quello di favorire una visione condivisa dei problemi all'interno del Governo, di assicurare il supporto alle decisioni prese e la discussione delle questioni che coinvolgono più ministeri (A16, p. 16)

Come si è accennato, anche i Dipartimenti hanno un ruolo importante nella governance della SR.

In primo luogo, i DS diventano efficaci e, quindi, cogenti, solo dopo la loro approvazione da parte dei Ministri interessati che, prima di concederla, ne valutano la sostenibilità consultando le proprie strutture.

In secondo luogo, spetta ai singoli Dipartimenti definire – attraverso i Business Plan - le misure specifiche destinate a garantire miglioramenti del “value for money”, nonché le proposte di riforma dei servizi pubblici più importanti all’interno del Dipartimento volte a realizzare i risparmi necessari a rispettare i limiti di spesa. Nel decidere le misure di razionalizzazione e di riforma, i dipartimenti sono chiamati a verificarne la congruità rispetto agli obiettivi e alle priorità fissate dal governo, privilegiando quelle che risultino più efficaci. Quando un obiettivo del governo implica interventi che coinvolgono più dipartimenti, questi sono chiamati a lavorare insieme per garantire risultati ottimali dal punto di vista del rapporto costi-benefici.

Data la complessità del ruolo affidato ai ministeri, assume particolare rilievo l’assistenza tecnica fornita dall’Efficiency and Reform Group (ERG), un apposito gruppo di lavoro costituito all’interno del Gabinetto del Primo Ministro composto anche da esperti esterni.

Nell’ambito specifico qui di interesse, l’ERG aiuta i dipartimenti:

- a realizzare risparmi, soprattutto per quel che riguarda gli interventi di razionalizzazione del *back office*, tra l’altro quantificando esattamente i risparmi da ottenere in un dato periodo con le azioni proposte (per l’esercizio 2012, almeno 8 miliardi di sterline);
- nella implementazione di innovazioni, con particolare riferimento alla digitalizzazione ed all’uso di nuove formule contrattuali volte a migliorare il modo in cui i servizi sono erogati;
- a minimizzare le perdite dovute a frodi o errori nella distribuzione di benefici e contributi, ed a migliorare il tasso di realizzo delle somme dovute alle pubbliche amministrazioni;
- a strutturare le misure in modo da massimizzare gli effetti positivi sulla crescita economica.

Infine, per quanto riguarda il sistema di governance, va sottolineata la partecipazione di soggetti esterni all’amministrazione centrale in senso stretto, soprattutto nel corso della prima fase della SR.

In proposito meritano di essere citati:

- il coinvolgimento di esperti esterni, attraverso una serie di audizioni e di convegni su temi specifici, destinati a far emergere tempestivamente gli aspetti della riforma ritenuti più problematici;
- il coinvolgimento degli enti locali, al fine di verificare che le questioni di loro interesse siano valutate in modo appropriato e che ci sia un giusto bilanciamento tra le varie priorità da raggiungere. Le consultazioni con gli enti locali sono soprattutto svolte dai singoli dipartimenti che, poi, ne informano il Dipartimento del tesoro;
- il coinvolgimento dei cittadini, chiamati a avanzare idee per la riduzione degli sprechi e per un utilizzo più efficiente delle risorse pubbliche attraverso un apposito sito web (Spending Challenge website). L'operazione – alla quale, inizialmente, sono stati invitati a partecipare solo i dipendenti pubblici – si è svolta in tempi e con modalità predefinite ed è stata supportata da una apposita applicazione (Dialogue App). Come risulta dal sito web citato, il suo value for money è stato elevato: a fronte di costi per 19.300 sterline, si sarebbero realizzati risparmi per 500 milioni.

Sistema dei controlli

In materia si può distinguere tra: controlli di tipo prevalentemente finanziario, concernenti il rispetto del percorso di risanamento della finanza pubblica stabilito per i cinque anni di validità della SR 2010; controlli di performance sull'attuazione delle misure specifiche previste nei business plans; controlli sull'impatto delle riforme, in particolare per quanto riguarda le principali componenti della società civile.

I controlli finanziari risultano sostanzialmente affidati all'OBR, che risponde direttamente al Dipartimento del Tesoro. In materia intervengono anche il National Accounting Office e il Public Accounts Committee il quale, con una serie di rapporti specifici – disponibili nel suo sito web - segue l'attuazione di riforme strategiche, come quella della sanità o quella dei benefici per il diritto all'abitazione.

I controlli di performance, qui di particolare interesse, sono invece di competenza dell'ERG che, in questo campo, agisce soprattutto su tre fronti³⁴:

- garantire che, per determinate voci di spesa, i dipartimenti utilizzino le loro risorse in modo oculato, finanzino progetti produttivi e implementino riforme volte a migliorare i servizi per il pubblico³⁵;

³⁴ Cfr.: <http://old.cabinetoffice.gov.uk/unit/efficiency-and-reform-group>

- favorire un'attuazione delle misure che impatti positivamente sull'economia, ad esempio verificando che nel sito web dei singoli Dipartimenti siano pubblicate, ogni sei mesi, informazioni dettagliate sui progetti da realizzare e sui contratti da concludere, in modo da dare alle imprese tempo sufficiente per attrezzarsi in vista della partecipazione alle gare (ad esempio investendo nelle professionalità richieste);
- controllare l'attuazione delle misure previste dai singoli Business Plan. Allo scopo, l'ERG:
 - ha messo a punto un apposito strumento di analisi in modo che le informazioni possano essere usate in modo efficace per orientare le scelte politiche;
 - assicura che i dipartimenti e gli organismi indipendenti ad essi collegati redigano rapporti quadrimestrali di sintesi sull'attuazione dei Business Plan e ne cura la pubblicazione in modo che possa risultare significativa per il pubblico;
 - attraverso i rapporti quadrimestrali fornisce un quadro esaustivo della performance di ogni Dipartimento rispetto ad alcuni fondamentali indicatori di efficienza;
 - vigila sulla qualità dei dati forniti dai diversi Dipartimenti;
 - promuove la semplificazione delle comunicazioni tra CG e Dipartimenti, nonché il coordinamento delle richieste di informazioni inviate a questi ultimi in modo da limitare il carico di lavoro necessario ad evaderle.

I business Plan dei dipartimenti, pubblicati sul Business Plan website, contengono informazioni dettagliate e facilmente accessibili. Recentemente ne è stata migliorata la leggibilità mettendo in evidenza le misure strategiche e raggruppando le altre in appositi allegati.

Questi documenti sono strutturati secondo un modello uniforme articolato nelle sezioni seguenti:

- Coalition Priorities: indica le priorità assegnate al dipartimento da parte del governo e, per ognuna, il responsabile dell'attuazione;
- Structural Reform Plan: indica le azioni previste per l'implementazione di ciascuna priorità, con relativa data di inizio e completamento;

³⁵ Le voci di spesa sottoposte a specifici controlli sono 10: pubblicità, marketing e comunicazione; gestione delle forniture, comprese le controversie; esternalizzazione dei servizi e creazione di nuovi organismi; information technology; servizi digitalizzati; ricorso a personale esterno; consulenze; formazione del personale; straordinari e compensi speciali; affitti di locali.

- Departmental Expenditure: specifica le risorse assegnate al dipartimento con il DS e la loro distribuzione per settori di spesa;
- Transparency, articolata in:
 - indicatori di efficienza del dipartimento, che permettono al pubblico di compararne l'attività con quella di altre organizzazioni rispetto ad una griglia di voci di costo comuni (ad esempio, personale, acquisti di beni e servizi, ICT, superfici a disposizione), per alcune delle quali in alcuni casi viene specificata l'entità dei risparmi conseguiti con le misure di razionalizzazione;
 - indicatori di input e di output – dei quali si riporta un esempio nella figura 4.3 - individuati da ogni Dipartimento per consentire al pubblico di valutare gli effetti delle politiche e delle riforme prioritarie in corso ed il loro impatto sui pubblici servizi (per vedere i valori degli indicatori bisogna tuttavia andare nella *open data area* del singolo dipartimento).

Figura 4.3 - Business Plan del BIS. Esempio di indicatori per uno degli obiettivi prioritari

DESCRIZIONE	TIPI DI DATI
Conoscenza e innovazione – Sostegno alle Università, alla scienza e alla ricerca per costruire un'economia forte e innovativa	
Spese per ricerca e innovazione nell'ambito dell'Istruzione superiore	Indicatore di input
Finanziamenti a favore degli studenti nell'ambito dell'Istruzione superiore	Indicatore di input
Quota dell'UK nell'ambito della citazione di articoli	Indicatore di impatto
Quota di imprese attive nel campo dell'innovazione	Indicatore di impatto
Differenza tra le quote di studenti di 15 anni che accedono all'istruzione superiore, a seconda del tipo di scuola frequentata (libera o non libera) (mobilità sociale)	Indicatore di impatto
Differenza tra le quote di studenti che accedono al 33% delle istituzioni di istruzione superiore più selettive, a seconda del tipo di scuola frequentata (statali o indipendenti) (mobilità sociale)	Indicatore di impatto
Differenza tra le quote di laureati che accedono entro 6 mesi ad un lavoro per laureati, a seconda del loro background di provenienza (mobilità sociale)	Indicatore di impatto

Fonte: A42, p. 26

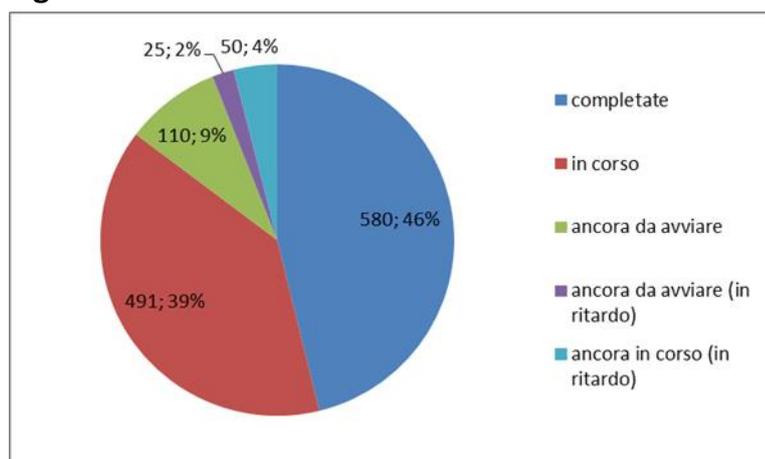
Interessanti e facilmente accessibili sono anche i dati di sintesi pubblicati in rete³⁶. Ciò vale soprattutto per i Business Plan più recenti (cioè quelli approvati nel 2012, relativi all'esercizio 2012-2013), per i quali il sito fornisce:

- un quadro di sintesi dello stato di attuazione delle 1256 misure relative a questo anno. Di queste, il 46% risulta completato ed il 39% avviato ma ancora in corso (cfr. figura 4.4);

³⁶ Cfr: <http://transparency.number10.gov.uk>

- la percentuale delle misure completate in tempo, per ciascun dipartimento;
- l'elenco delle misure completate nel mese precedente a quello dell'interrogazione e nel mese in corso;
- per ciascun dipartimento, l'elenco degli obiettivi prioritari, lo stato di attuazione delle misure e la percentuale di quelle avviate e completate nei tempi previsti.

Figura 4.4 Business Plan 2012 - Stato di attuazione delle misure ad aprile 2013



Fonte: <http://transparency.number10.gov.uk>

Per i Business Plans 2011 (i primi, visto che la SR in esame è stata avviata nel 2010), vengono invece fornite solo informazioni relative ai singoli dipartimenti, mancando un quadro di sintesi dello stato di attuazione.

Infine, sempre per quanto riguarda il monitoraggio, vengono effettuate indagini sull'impatto complessivo della SR. La più interessante è quella relativa all'impatto distributivo sulle famiglie delle misure previste in relazione: ai cambiamenti nella spesa dei dipartimenti; ai cambiamenti nella politica fiscale; ai cambiamenti derivanti dall'effetto combinato degli interventi sulle spese e sulle politiche fiscali. Nel documento di presentazione della SR (A15, pp. 89-100) viene indicata la metodologia seguita ed i primi risultati, ovviamente in termini di previsione. Data l'importanza che il governo attribuisce al tema in oggetto, l'indagine verrà ripetuta nel tempo per verificare i risultati effettivi, cercando anche di migliorare gli aspetti metodologici, per alcuni versi carenti come si riconosce nello stesso documento.

Un'altra interessante indagine che può essere fatta rientrare in questa categoria - alla quale si farà riferimento in seguito - è quella, commissionata ad una società di ricerca esterna, sugli effetti della SR sul LG e sui servizi *front line* da esso offerti.

4.4 Strategie per l'attuazione della Spending Review ed esempi di misure adottate

Al contrario di quanto avvenuto nelle precedenti esperienze, nella SR2010 i Dipartimenti possono essere a tutti gli effetti considerati attori importanti almeno per due motivi.

In primo luogo perché sono chiamati a condividere i limiti di spesa individuati per ciascuno dal Dipartimento del tesoro, in questa SR particolarmente cogenti, includendo per la prima volta le cosiddette spese AME ed essendo riferiti anche agli organismi dipendenti. Cosa che rende impossibile aggirare i vincoli ricorrendo a sistemi di contabilità creativa (cioè spostando una quota delle spese dal bilancio del Dipartimento a quello degli organismi).

In secondo luogo, in quanto spetta ai Dipartimenti individuare le strategie attraverso le quali contenere le spese entro i limiti previsti. Rispettando contemporaneamente le priorità della SR, a partire da quella di migliorare la performance della pubblica amministrazione, rendendo più economica, più efficiente e più efficace la gestione dei servizi che rispondono ad esigenze effettive dei cittadini.

Ciò che viene chiesto ai dipartimenti – e, più in generale, alla pubblica amministrazione - in pratica è un'analisi critica dei principali programmi di intervento, in base alla griglia di domande riportata nella figura 4.5, per verificare l'attuabilità di misure che, coerentemente con le priorità fissate dal Governo:

- migliorino l'efficacia e l'equità dell'intervento pubblico, rivedendo gli obiettivi dei principali programmi, in particolare nel campo del welfare;
- riducano i costi amministrativi, promuovendo altresì la trasparenza e l'*accountability*;
- riducano l'onere della copertura dei costi a carico del contribuente generale trasferendolo, in tutto o in parte, sui beneficiari diretti dell'attività stessa;
- riducano le responsabilità di gestione diretta dei servizi a carico della pubblica amministrazione – ma non quelle sul controllo dei risultati - valorizzando il coinvolgimento di soggetti esterni, cittadini compresi;
- amplino il ventaglio delle attività affidate alla responsabilità del LG in termini di gestione, controllo e finanziamento, in questo modo riducendo il ruolo dell'amministrazione centrale.

Nelle pagine seguenti si forniranno alcuni esempi di misure concretamente adottate per il soddisfacimento di questi obiettivi, rinviando, tuttavia, la questione del decentramento di funzioni al paragrafo dedicato al LG.

Miglioramento dell'efficacia e dell'equità dell'intervento pubblico

E', questo, un aspetto della SR2010 allo stesso tempo particolarmente interessante e problematico. Interessante in quanto in questo ambito rientrano le misure che, ufficialmente, sono volte ad incrementare l'efficacia di alcuni importanti programmi di spesa, da un lato concentrando le risorse disponibili su alcuni interventi ritenuti coerenti con l'obiettivo prioritario del programma di volta in volta considerato e, dall'altro, riducendo od eliminando le spese per altri interventi ritenuti, al contrario, improduttivi o addirittura capaci di produrre effetti perversi.

Figura 4.5 - Spending review 2010 – Check List sui programmi di spesa dei dipartimenti per assicurarne la rispondenza alle priorità fissate dal Governo

1. L'attività è essenziale per le priorità fissate dal governo?
2. E' necessario il finanziamento pubblico dell'attività?
3. L'attività assicura un significativo valore economico?
4. L'attività può essere finalizzata a soddisfare meglio le esigenze di chi ne ha veramente bisogno?
5. L'attività può essere svolta con costi inferiori?
6. L'attività può essere svolta in modo più efficiente?
7. L'attività può essere erogata da soggetti esterni alla pubblica amministrazione o dagli stessi cittadini, interamente o in collaborazione con lo Stato?
8. Il soggetto esterno erogatore dell'attività può essere pagato in base ai risultati effettivamente raggiunti?
9. L'attività può essere erogata dalle amministrazioni locali invece che dal governo centrale?

Fonte: A16, p. 8

Problematico in quanto, l'esigenza di rispettare comunque i vincoli di bilancio previsti nei DS, può aver indotto a sottovalutare le conseguenze a carico dei cittadini derivanti dalla concentrazione delle spese sui cosiddetti obiettivi prioritari, conseguenze, del resto, ancora tutte da valutare in quanto gran parte delle misure in oggetto sono ancora in fase di attuazione.

Alcuni esempi possono servire a chiarire meglio i termini della questione.

Il settore dell'assistenza sociale è uno dei più interessati dalle misure in oggetto. I risparmi previsti – che dal 2014 dovrebbero ammontare a circa 7 miliardi di sterline all'anno –

deriveranno in parte dalla riforma del sistema pensionistico e in parte dalla revisione di una serie di benefici previsti per i cittadini in età lavorativa.

Per le pensioni, a fronte di una migliore indicizzazione delle pensioni di base, viene progressivamente aumentata l'età di pensionamento per le donne in modo che raggiunga i 65 anni dal 2018 e, tra il 2018-e 2020, per tutti fino al compimento dei 66 anni.

Per i benefici sociali, tra le varie misure previste ci si limita qui a segnalare quelle da cui dovrebbero derivare i risparmi maggiori: riduzione dei contributi a favore delle famiglie temporaneamente senza reddito da lavoro, in modo che non ricevano di più di quanto mediamente percepiscono le famiglie con reddito da lavoro (500 milioni di minori spese all'anno dal 2014); esclusione per le famiglie a più elevato reddito imponibile dei benefici fiscali per i figli (2,5 miliardi di sterline dal 2014); riforma del sistema delle deduzioni fiscali (Tax credits) per le spese relative ai figli (1,4 miliardi all'anno solo per la riduzione delle deduzioni, a partire dal 2014); riduzione della durata del contributo all'impiego e dell'assegno di supporto per i lavoratori temporaneamente disabili, al fine di non disincentivare il ritorno al lavoro e di non danneggiare quelli in condizioni più gravi (2 miliardi all'anno, a partire dal 2014)³⁷.

Un altro esempio interessante è quello della sanità dove, al fine di assicurare che le risorse siano destinate alle priorità effettive, si è deciso di abbandonare alcuni programmi previsti dal precedente governo. Tra questi rientrano: le ricette gratis per i lungodegenti; il diritto ad un infermiere personale per i malati di cancro e la riduzione ad una settimana dei tempi di attesa per le diagnosi di cancro (**A15, pag.43**)

Nell'ambito delle misure volte ad incrementare l'equità, la SR include – e giustamente – quelle volte a combattere l'evasione, l'elusione e la frode fiscale. Impegnando allo scopo 900 milioni di sterline soprattutto sui servizi *front line* – una parte dei quali deriveranno da risparmi di efficienza - si prevede di incassare circa 7 miliardi di extra gettito entro il 2014. Per quanto riguarda in particolare le frodi, le molteplici forme di aiuto attualmente vigenti nel settore dell'assistenza sociale, ognuna accompagnata da specifici sistemi di misurazione dello stato di bisogno, verranno progressivamente sostituite con una unica forma di aiuto, il cosiddetto Universal credit. Ciò per incentivare i cittadini a preferire il lavoro al welfare, contemporaneamente riducendo il diffuso fenomeno della concessione di aiuti ingiustificati (**A15, p. 30**).

³⁷ In proposito cfr. A15, p.68. Per la riforma del welfare, si veda anche A14.

Riduzione dei costi amministrativi e miglioramento dell'efficienza

Come in qualsiasi amministrazione pubblica, il contenimento dei costi amministrativi non può prescindere da interventi sul costo del personale. Nell'UK essi assorbono, in media, la metà delle spese dei Dipartimenti e la SR, pur avendo come obiettivo generale quello di dare ai dipendenti pubblici maggiore autonomia e responsabilità, interviene in materia con una serie di provvedimenti immediati e, almeno per alcuni, dolorosi (**A15, p. 37-38**):

- congelamento - per due anni, a partire dall'esercizio 2011 – degli stipendi superiori a 21.000 sterline, anche per tener conto della dinamica dei salari nel settore privato, assegnando tuttavia almeno 250 sterline all'anno ai dipendenti con stipendi inferiori;
- riforma del sistema pensionistico, tra l'altro aumentando i contributi previdenziali a carico dei dipendenti (in modo crescente a partire dal 2012), cosa che dovrebbe portare a risparmi di 1,8 miliardi di sterline entro l'esercizio 2014;
- riduzione del numero degli addetti nella misura di 490.000 unità entro l'esercizio 2014, in base alle misure proposte dai vari dipartimenti. Per alleviare le ricadute economiche e sociali di tali misure, il CG prenderà una serie di provvedimenti volti: a favorire la mobilità, pubblicizzando l'esistenza di posti vacanti nell'ambito dell'amministrazione pubblica, monitorando sistematicamente le riduzioni degli impieghi al fine di favorire interventi tempestivi a livello locale; favorendo la mobilità verso il settore privato attraverso un apposito centro (il Jobcentre Plus); incentivando la formazione di cooperative tra ex dipendenti per la presa in carico della gestione di servizi pubblici esternalizzati (**A15, p. 35**).

Nella SR, un altro punto di forza per il contenimento dei costi amministrativi è la riduzione delle spese di *back office* (**A15, p. 86-87**). Tali spese, denominate *Administration Budget*, comprendono tutte quelle diverse dal personale e dalle spese direttamente necessarie a fornire i servizi *front line*: ad esempio, servizi di supporto, consulenze, affitti e manutenzione delle strutture. In questo campo la SR, in generale, ha applicato un taglio percentuale uniforme del 33% rispetto alla spesa 2010 dei dipartimenti, per implementare il quale essi possono avvalersi dei servizi di consulenza forniti dall'ERG³⁸.

Per il miglioramento dell'efficienza, oltre che per la riduzione dei costi, a prescindere da interventi legati alla digitalizzazione dei servizi e al ricorso ad internet per quanto riguarda le comunicazioni all'interno della pubblica amministrazione, assumono particolare importanza le strategie seguenti:

³⁸ In alcuni casi vengono tuttavia applicati tagli maggiori. Ad esempio, per il Dipartimento della cultura (35%), quello per il LG (42%), quello per il lavoro e le pensioni (35%).

- accorpamento e razionalizzazione strutture. Un esempio interessante è fornito dalla riforma in corso del NHS (National Health service). Il Dipartimento competente - seguendo le indicazioni di un specifica ricerca da esso condotta (*Equity and Excellence – Liberating the NHS*, 2010), abolirà una serie di strutture territoriali (i *Primary Care Trust* e le *Strategic Health Authorities*), in modo da realizzare ingenti risparmi e dare più potere ai medici (**A15, p. 43**)³⁹. Altri esempi di riduzione degli organismi dipendenti sono: quello del BIS, che li porterà da 57 a 33, tra l'altro sopprimendo tutte le Agenzie di sviluppo regionale, con un risparmio di 1,5 miliardi (**A15, p. 52**); quello dell'agricoltura dove si passerà da 92 organismi a 39, realizzando ingenti risparmi, ma anche aumentando, secondo il Business Plan, la trasparenza e l'*accountability* (**A15, p. 64**); quello della cultura nell'ambito del quale Dipartimento 19 dei 55 organismi pubblici da esso dipendenti saranno riformati o aboliti (**A15, p. 65**);
- razionalizzazione degli acquisti. In base alle indicazioni di un apposito studio sul miglioramento dell'efficienza delle funzioni del CG (*Efficiency Review by Sir Philip Green – key findings and recommendations*, 11 October 2010) l'ERG sta promuovendo la massimizzazione delle economie di scala legate alla gestione centralizzata degli acquisti, con la definizione di contratti di fornitura validi anche per il LG. Altri interventi In questo ambito sono: la messa a disposizione dei dipartimenti di un pool di esperti del CG per la massimizzazione dell'efficienza dei processi produttivi; il rafforzamento del controllo centrale sulle spese relative alla pubblicità e all'information technology; un approccio più coordinato alla gestione dei contratti, in modo che, nei confronti dei fornitori chiave, la pubblica amministrazione possa agire come un cliente unico (**A15, p. 38-39**);
- valorizzazione del patrimonio immobiliare e degli asset. Il governo è intenzionato ad introdurre un nuovo sistema di controllo delle proprietà immobiliari della pubblica amministrazione. Significativi risparmi saranno poi assicurati da un più coordinato approccio alla gestione, affidata ad una apposita unità di governo delle proprietà pubbliche. Infine entrate aggiuntive saranno assicurate dalla vendita delle proprietà immobiliari, di una quota delle partecipazioni pubbliche e delle frequenze necessarie alla gestione delle trasmissioni a banda larga di nuova generazione. (**A15, p. 39-40**)

³⁹ La riforma del sistema sanitario avviata con la SR prevede anche un maggior coinvolgimento degli locali. (In proposto si rimanda ad A18).

- promozione della trasparenza, dell'*accountability* e della responsabilità finanziaria, ad esempio attraverso: il rafforzamento del rispetto delle norme di contabilità valorizzando il ruolo dei dirigenti degli uffici finanziari dei dipartimenti; una riforma dell'impiego pubblico, mirata ad incentivare un miglior uso delle risorse pubbliche, anche con la concessione di premi qualora siano raggiunti gli obiettivi assegnati; il miglioramento dell'accessibilità e della leggibilità dei dati sulla finanza pubblica; l'introduzione dell'obbligo di pubblicazione su internet delle singole spese superiori a 25.000 sterline, di tutti i nuovi contratti, delle offerte superiori a 10.000 sterline e degli stipendi dei dipendenti pubblici di grado elevato⁴⁰. (A13, p. 26 e A15, p. 39);

Coinvolgimento degli utenti nella copertura del costo dei servizi

Per salvaguardare i servizi *front line* nonostante i tagli previsti, la SR ha incentivato i Dipartimenti a cercare forme alternative di finanziamento, puntando anche sul coinvolgimento degli utenti nella copertura dei costi. Questa alternativa, del resto, viene positivamente valutata da un studio commissionato dal Governo ad una società di ricerca esterna (A10) nel quale si rileva:

- che il ricorso a forme di finanziamento a carico degli utenti, nell'ambito dei paesi Ocse, è mediamente inferiore in quelli europei che in quelli extraeuropei;
- che l'UK, pur facendo già registrare una incidenza sul Pil del gettito delle entrate extratributarie superiore alla media europea, ha ancora spazi di manovra significativi in questo campo;
- che il ricorso a forme di finanziamento di natura extra tributaria presenta diversi vantaggi. Ad esempio: può indurre comportamenti virtuosi per la riduzione della spesa pubblica; può rendere alcuni servizi finanziariamente indipendenti dalle assegnazioni del bilancio pubblico; può favorire lo sviluppo di mercati per la fornitura dei servizi, incentivando la partecipazione alle gare da parte delle imprese e rendendo i cittadini più attenti sulla scelta del fornitore; può risultare gradito agli utenti se applicato in modo appropriato (ad esempio garantendo la trasparenza delle tariffe e la loro differenziazione in relazione alle caratteristiche del servizio richiesto).

Alcuni esempi concreti di misure di questo tipo – che comunque, sono più frequenti per i servizi degli enti locali - sono i seguenti:

- il Dipartimento dei trasporti, come si è già accennato, per proteggere alcuni investimenti essenziali alla crescita economica, ha elevato il limite per le

⁴⁰ L'obbligo di pubblicazione delle singole spese vale anche nei confronti del LG ma, in questo caso, esso si applica a partire dalle spese superiori a 500 sterline.

tariffe sulle ferrovie regolamentate fissandolo al 3% in più dell'indice dei prezzi al consumo (A15, p. 46)

- in materia di istruzione universitaria - che fa capo al BIS - il governo sta studiando l'abolizione del diritto all'istruzione gratuita per gli studenti che inizino a frequentare determinati corsi in ritardo, cioè avendo superato i limiti di età prefissati. (A15, pag. 53)

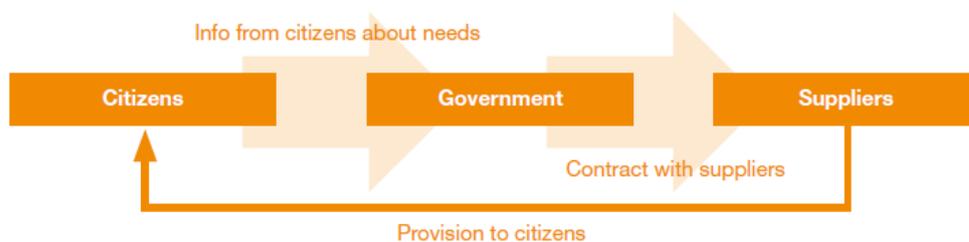
Esterneizzazione dei servizi e coinvolgimento dei cittadini

Come si è ricordato all'inizio di questo paragrafo, l'esternalizzazione dei servizi pubblici rappresenta indubbiamente un obiettivo prioritario della SR2010.

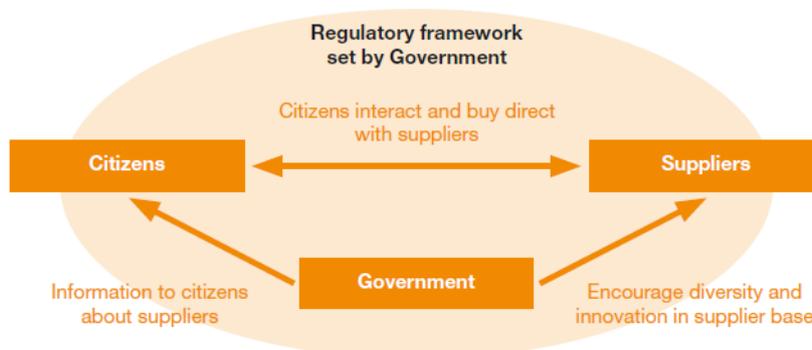
In materia, tuttavia, la SR ha anche ed in primo luogo un obiettivo più ambizioso, quello di passare da un modello "chiuso" ad un modello "aperto" (cfr. figura 4.6). Nel primo è la pubblica amministrazione che interpreta i bisogni dei cittadini e definisce gamma e caratteristiche dei servizi da erogare. Nel secondo, gamma e caratteristiche dei servizi sono scelte dai cittadini interagendo direttamente con i fornitori e la pubblica amministrazione dovrebbe solo: regolamentare i servizi; assicurare l'interazione cittadini – fornitori (soprattutto mettendo a disposizione le informazioni necessarie); favorire la diversificazione dei fornitori e promuovere forme innovative di gestione.

Figura 4.6 - Modelli di erogazione dei servizi pubblici

Modello "chiuso"



Modello "aperto"



Fonte: A10, pp. 14-15

L'orientamento a favore di un modello aperto di servizi pubblici – per altro già prospettata dal Tony Blair nel 2003 (**A10, p. 15**), - deriva dalla convinzione dell'attuale Governo che questa sia la soluzione più adatta per migliorare la soddisfazione dei cittadini e allo stesso tempo far fronte alla crescente domanda di servizi, in un contesto che rende inevitabili il contenimento della spesa pubblica e della pressione fiscale.

I principi ispiratori della riforma sono indicati nel *White Paper Open Public Services*, pubblicato nel luglio 2011 (**A43**):

- incrementare le possibilità di scelta (dell'utente) in tutti i casi in cui è possibile;
- decentrare i servizi pubblici al livello più basso che risulti appropriato;
- garantire un accesso equo ai servizi pubblici;
- garantire l'*accountability* dei servizi pubblici nei confronti sia degli utenti che del contribuente.

Questi principi si traducono in strategie specifiche per ciascuna delle tre categorie fondamentali di servizi pubblici individuate nel *White Paper*:

- *Individual Services* (Servizi alla persona), ad esempio istruzione, formazione professionale assistenza sociale per anziani, assistenza all'infanzia, politiche per la casa, sanità. Su questo versante, l'innovazione principale per introdurre meccanismi di concorrenza è quella di valorizzare la possibilità di scelta dell'utente ricorrendo al finanziamento mediante tariffe e soprattutto al cosiddetto '*personal budget*'. Quest'ultimo, previsto per la prima volta dai laburisti nel 2001 per l'assistenza sociale, consiste nell'attribuzione di una somma di denaro agli utenti che hanno diritto ad un determinato servizio pubblico. Tale somma viene concordata con l'amministrazione in base ai bisogni specifici che devono essere soddisfatti e i beneficiari possono spenderla presso fornitori esterni da essi stessi scelti in base alla qualità delle prestazioni;
- *Neighbourhood services* (servizi di quartiere), ad esempio quelli per il tempo libero, lo sport, la sicurezza locale. La riforma riconosce agli abitanti – probabilmente volontari, che andranno a sostituire una parte dei dipendenti pubblici ridondanti - il diritto ad erogare i servizi in questione (pesantemente colpiti dai tagli) e a prendere il controllo delle relative strutture. Il successo di questa innovazione dipende dall'effettiva diffusione di modelli integrati per la gestione di servizi locali e dei cosiddetti *Community Budgets*. Questi ultimi dovrebbero consentire di mettere in comune i finanziamenti pubblici destinati ad una determinata area ma provenienti da enti diversi, in questo modo eliminando sprechi e duplicazioni. Inoltre,

sull'utilizzazione di questi fondi, la popolazione residente avrebbe il diritto di esprimere le proprie preferenze;

- *Commissioned services* (servizi in affidamento), nei quali rientrano i servizi, locali e nazionali, la gestione dei quali richiede un'organizzazione imprenditoriale. Ad esempio: riscossione delle imposte, sistema carcerario, pianificazione, gestione delle proprietà e delle strutture pubbliche, contatti con il pubblico, servizi di *back-office*, supporto alle famiglie, servizi ambientali, servizi per il lavoro. Le innovazioni principali in questo ambito sono:
 - il *competitive commissioning* in base al quale le amministrazioni pubbliche intenzionate ad esternalizzare un servizio devono preventivamente confrontarsi con i potenziali fornitori sulle modalità di erogazione e sulle innovazioni che potrebbero essere introdotte e, per l'affidamento, prendere in esame un minimo di tre fornitori per ogni servizio;
 - il *payment by result*, in base al quale i contratti con i fornitori dei servizi (*provider*) devono, in tutti i casi possibili, prevedere che i pagamenti vengano effettuati solo al raggiungimento degli obiettivi prestabiliti: ad esempio, per le agenzie per l'impiego, un numero minimo di disoccupati reimmessi nel ciclo produttivo.

Accanto alle innovazioni sopra indicate, il White Paper prospetta ulteriori misure, anche esse ritenute indispensabili per rendere possibile il passaggio al cosiddetto modello aperto. Rientrano tra queste:

- la pubblicizzazione delle informazioni chiave sul servizio (compresa la performance del *provider*), indispensabile per rendere effettivo il potere dei cittadini;
- la riduzione delle barriere all'accesso di nuovi *provider*, anche attraverso la revisione delle norme a tutela dei lavoratori nella fase del trasferimento di un'organizzazione produttiva da un imprenditore ad un altro;
- l'accreditamento dei *provider* da parte della pubblica amministrazione e l'individuazione di standard minimi che essi dovranno rispettare;
- l'introduzione di forme di tutela del consumatore qualora non ci siano possibilità di scelta o gli standard non siano rispettati (essenzialmente attraverso gli uffici di conciliazione, altrimenti detti ombudsman);
- l'individuazione, servizio per servizio, di strumenti adatti a implementare la tolleranza zero in caso di fallimento del *provider*. E', questo, un aspetto di particolare importanza in quanto la definizione, al momento della predisposizione del contratto di affidamento, di una robusta e affidabile regolamentazione del fallimento (*failure regime*) potrebbe ridurre al minimo i rischi di gravi danni ai

cittadini legati al verificarsi di tale eventualità e, quindi, far venir meno una critiche principali alla esternalizzazione dei servizi⁴¹.

4.5 Modello aperto per i servizi pubblici: stato di attuazione

Nell'aprile 2012 è stato pubblicato un primo rapporto sulla realizzazione del modello aperto di erogazione dei servizi pubblici (A44) utilizzando il quale è possibile tracciare un quadro sintetico dello stato di attuazione dell'innovazione più importante prevista per ciascuna delle tre categorie di servizi pubblici alla quali fa riferimento il White Paper già citato:

- per gli *individual services*, il *personal budget*;
- per i *Neighbourhood services*, il *community budget*;
- per i *Commissioned services*, il *payment by result*.

Personal budget.

Uno dei settori nei quali il ricorso ai personal budget sembra più promettente è quello dell'assistenza sanitaria. Già da tre anni è in corso una sperimentazione in 20 siti e, secondo i risultati di una valutazione indipendente, i risultati sarebbero soddisfacenti. Infatti:

- la qualità della vita delle persone che ne hanno usufruito sarebbe migliorata;
- se la metà della popolazione che ha diritto all'assistenza sanitaria scegliesse di accettare l'health personal budget, potenzialmente si potrebbero ottenere risparmi per circa 90 milioni di sterline;
- le liste di attesa per il ricovero negli ospedali è ovunque diminuita;
- i benefici maggiori sembra possano essere ottenuti dai pazienti che hanno bisogno di cure continuative.

Proprio a cominciare da questi ultimi, quindi, il personal budget uscirà dalla fase sperimentale e, dal 2014, fino a 56.000 pazienti avranno il diritto di chiedere un personal budget. Inoltre si spera che a livello locale questo diritto sia esteso ad un maggior numero di persone⁴².

Altri esempi di applicazione del personal budget si riscontrano nel settore dell'assistenza sociale, in particolare per quella rivolta agli adulti, anche disabili. Dal 2014, inoltre, tutte le famiglie con bambini che necessitano di assistenza all'apprendimento o disabili, per le quali sia stato predisposto un specifico programma integrato di istruzione e di assistenza socio sanitaria, dovrebbero aver diritto a richiedere il personal budget.

⁴¹ In proposito vedi anche A10, p.22.

⁴² Informazioni tratte da <https://www.gov.uk/government/news/personal-health-budgets-to-be-rolled-out>

Community budget.

Ad ottobre 2011 sono state selezionate dieci aree per la sperimentazione dei *community budget* con lo scopo di creare strumenti di gestione delle risorse costruiti insieme ai residenti delle varie aree prescelte. Attraverso questi progetti - promossi e guidati da governi locali, fondi di investimento e associazioni varie - dovrebbe essere possibile identificare i servizi che possono essere gestiti a livello locale e costruire un efficace sistema di rendicontazione e di interrelazione con i cittadini. Una volta terminata la sperimentazione, il DCLG ne valuterà i risultati in apposite riunioni con i responsabili locali del progetto e, in caso di esito positivo, renderà il *community budget* operativo a tutti gli effetti⁴³.

Un altro caso interessante concerne il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia nell'impiego di fondi del CG destinati a specifici obiettivi. Ad esempio, nell'ambito del programma di sostegno alle famiglie con speciali problemi (*Troubled Families Programme*) sono state selezionate 16 aree pilota per utilizzare le risorse del programma attraverso il *community budget*. Ciò dovrebbe permettere di migliorare l'efficacia degli interventi creando delle sinergie virtuose con le risorse ed i servizi già disponibili nelle singole aree (A44, p. 69).

Payment by result

Il pagamento per risultati (PbR) in sé stesso non rappresenta certo una innovazione essendo largamente utilizzato da varie amministrazioni pubbliche per il pagamento di servizi in cui l'output può essere facilmente indentificato, ad esempio in campo sanitario o per la raccolta dei rifiuti. La novità, nel caso della SR2010, consiste nel tentativo di estenderne l'applicazione a settori - come il sistema giudiziario, il sistema carcerario, il sociale, l'istruzione - dove finora ha avuto un'applicazione limitata, anche per le difficoltà oggettive che esso comporta se applicato in modo integrale, cioè se il pagamento al *provider* è interamente o in gran parte condizionato al conseguimento dei risultati attesi.

Nella SR la sfida di un'applicazione estensiva del PbR, in termini di settori di intervento della pubblica amministrazione, è stata affrontata in vista dei significativi vantaggi che esso sembra promettere.

Ad esempio:

- l'eliminazione del rischio di pagare per attività che non producono i risultati attesi;

⁴³ Informazioni tratte da <http://www.local.gov.uk/web/guest/community-budgets>

- il rinvio del pagamento al momento in cui i risultati sono raggiunti, scaricando sul *provider* l'onere e il rischio di far fronte agli investimenti ed ai costi di gestione necessari per la produzione dei primi output;
- la semplificazione dei contratti di affidamento dei servizi, in quanto il committente, essendo interessato solo ai risultati, può trascurare la regolamentazione delle attività necessarie a produrli;
- la possibilità di incentivare il miglioramento della qualità dei servizi, prevedendo maggiorazioni (o riduzioni) dei pagamenti legate al miglioramento (o al peggioramento) della performance.

L'ottenimento effettivo di questi vantaggi dipende, tuttavia, dal modo in cui in cui è strutturato il PbR.

Un aspetto particolarmente complesso, da questo punto di vista, è proprio la definizione dei risultati attesi, essendo elevato il rischio di ottenere un servizio che non soddisfa le esigenze per le quali esso dovrebbe essere erogato. Ad esempio, se un'agenzia per il lavoro viene pagata in base al numero di disoccupati reintrodotti al lavoro, è evidente che essa concentrerà le proprie attività su quelli che hanno buone possibilità di reimpiego, trascurando gli altri, cioè i più bisognosi di aiuto. Allo scopo di evitare questi esiti negativi è necessario un lungo e complesso lavoro di analisi – e di contrattazione con il *provider* - per l'individuazione di risultati che, da un lato, non rendano troppo rischioso per l'impresa fornitrice lo svolgimento dell'attività ma che, dall'altro, non rendano inutile il servizio. La semplificazione dei contratti, quindi, è solo apparente. Inoltre, il rinvio dei pagamenti ad un momento successivo, pur rappresentando un vantaggio per la pubblica amministrazione, impedisce l'ingresso di imprese prive della solidità finanziaria necessaria ad anticipare le spese e a sostenere il rischio di un mancato pagamento. Ciò ostacola la diversificazione dei fornitori e penalizza il settore del volontariato, al contrario di quanto previsto nella SR.

Queste oggettive incertezze sulle modalità di applicazione del PbR e sui suoi esiti finali probabilmente spiegano perché, nella maggior parte dei casi, la sua concreta applicazione nei settori prima richiamati sia ancora in fase di studio o di sperimentazione.

Alcuni esempi possono comunque essere tratti da un documento disponibile in rete elaborato dal Consiglio Nazionale per le Associazioni del Volontariato⁴⁴.

⁴⁴ <http://www.ncvo-vol.org.uk/commissioning/paymentbyresults>

Il Ministero della giustizia sta iniziando ad utilizzare il PbR per il settore carcerario. Un primo progetto pilota ha riguardato il complesso di Doncaster. Il contratto prevede che il 90% del pagamento sia legato alla gestione del carcere e il 10% ai risultati ottenuti nell'evitare le recidive. Si tratta, quindi, di un PbR misto, ma il pagamento è comunque previsto che avvenga dopo tre anni di esercizio dell'attività e ciò, ovviamente, costituisce una seria barriera all'ingresso per gli aspiranti *provider*. Altri due contratti pilota stanno per essere conclusi e il risultato che giustificherà il pagamento, in questi casi per intero, sarà sempre il mantenimento al di sotto di un certo livello della percentuale di prigionieri che tornano in carcere.

Un altro caso, di particolare importanza è quello del Dipartimento per il Lavoro e le pensioni che ha basato sul PbR quasi tutti i contratti per la formazione e per l'impiego, gestiti su base regionale. Questo potrebbe essere un campo di intervento ideale per il settore non profit, ma i requisiti di solidità finanziaria richiesti per gli aspiranti *provider* ed il rinvio previsto per i pagamenti finisce per escluderlo quasi totalmente.

4.6 Coinvolgimento degli enti territoriali

Nell'UK il LG è strutturato in due modi diversi (cfr. Figura 4.7):

- un solo livello di governo, responsabile della gestione di tutte le funzioni decentrate: nelle cosiddette *Devolved Administrations* (Scozia Wales e Irlanda del nord)⁴⁵, nell'area di Londra, in alcune aree del resto dell'Inghilterra;
- due livelli di governo nel resto dell'Inghilterra (prevalentemente aree rurali).

Figura 4.7 - Numero dei Governi Locali nell'UK, per tipologia (1)

Council Type	Number
English County Councils	34
London Borough Councils (2)	33
Metropolitan Borough Councils	36
English District Councils	238
English Unitary Councils	46
Welsh Unitary Councils	22

⁴⁵ Le tre Devolved Administrations sono state tutte istituite nel 1998. Esse sono dotate di un proprio governo e di un proprio Parlamento ad elezione diretta, con poteri legislativi nella materie decentrate (diverse da caso a caso, vedi figura 4.8). Il loro finanziamento dipende soprattutto da trasferimenti del governo dell'UK, quantificati in base ad un'apposita formula (la cosiddetta Barnett formula). I trasferimenti sono a libera destinazione, ma includono il finanziamento degli enti locali compresi nelle tre aree. Per maggiori dettagli cfr. <https://www.gov.uk/devolution-of-powers-to-scotland-wales-and-northern-ireland>

Scottish Unitary Councils	32
Northern Ireland District Councils	26
TOTALE	467

(1) In verde governo locale strutturato su un solo livello

(2) Compresa la Greater London Authority, con funzioni prevalentemente di programmazione

Fonte: <http://www.localgov.co.uk>

Complessivamente il numero dei governi locali è apparentemente contenuto, almeno rispetto ai nostri standard (467). Bisogna tuttavia tenere presente che, per l'esercizio delle loro funzioni, tali unità di governo si avvalgono spesso di autorità locali dedicate, dotate di proprio bilancio, in gran parte finanziato con trasferimenti del CG (Social services Authorities, Fire and rescue Authorities, Police Authorities). Inoltre, in Inghilterra esiste un terzo livello di governo, spesso non evidenziato nelle statistiche ufficiali, costituito da 9.946 parishes (i cui consiglieri sono eletti direttamente dai cittadini) e 17 charter trustees, tutti dotati di un limitato potere di imposizione sulle proprietà⁴⁶.

Nel paragrafo iniziale di questo capitolo si è visto che il LG gestisce una quota significativa della spesa pubblica complessiva. Ciò si spiega considerando il ventaglio di funzioni esercitate, tra le quali rientrano l'edilizia pubblica, l'istruzione, i servizi sociali, i trasporti, i servizi antincendio, la raccolta rifiuti, la tutela dell'ambiente (cfr. Figura 4.8), cioè funzioni di importanza prioritaria per i cittadini, alcune delle quali in altri paesi ancora prevalentemente nella responsabilità del CG (come, in Italia, l'istruzione e la vigilanza antincendio).

È, quindi, di particolare interesse esaminare, sia pure in sintesi, come la SR è intervenuta nei confronti del LG e come questo ha risposto alle politiche attuate nei suoi confronti.

Per quanto riguarda l'influenza della RS2010 sul LG, va innanzi tutto precisato che le strategie di riforma indicate in precedenza – più efficacia ed equità dell'intervento pubblico, riduzione dei costi amministrativi, trasparenza e accountability, responsabilizzazione degli utenti dei servizi mediante un maggior ricorso alla tariffazione, adozione di un modello aperto di gestione dei servizi pubblici – valgono in generale per tutta la pubblica amministrazione e, quindi, anche il LG. Anzi, data l'importanza di quest'ultimo in termini di risorse gestite e di servizi erogati, il loro effettivo recepimento a livello sub centrale è considerato un elemento essenziale per successo dell'intera operazione di riforma.

⁴⁶ In proposito cfr. Documento A39, allegato A3.

La SR, d'altra parte, prevede anche una serie di interventi diretti in modo esplicito al LG, riconducibili a due principali categorie:

- contenimento dei trasferimenti dal CG
- decentramento di compiti e responsabilizzazione del LG al fine di realizzare il passaggio dal "Big Government" alla "Big Society", come previsto nel *Decentralisation and Localism Bill* del 2010 (**A41, p. 2**).

Di seguito si forniscono alcune indicazioni sulle principali caratteristiche di questi interventi e, nella parte finale del paragrafo, sul modo in cui il LG sta reagendo alle sfide della SR.

Contenimento dei trasferimenti

Nel documento di presentazione della SR2010, i trasferimenti correnti del governo centrale a quello locale – pari nel 2010 a 29,7 miliardi di sterline - saranno ridotti del 26% in termini reali entro il 2014⁴⁷.

⁴⁷ Cfr. **A15, p. 11**. Tagli più contenuti sono previsti per le cosiddette *Devolved Administrations* e, quindi, per i rispettivi enti locali: Scozia -6,8%; Wales -7,5%; Irlanda del Nord -6,9% (sempre in termini reali). Ogni *Devolved Administration* ha elaborato dei propri programmi per l'implementazione dei tagli, tenendo conto delle esigenze del proprio territorio. Ad esempio, la Scozia ha deciso di contenere le spese correnti in misura maggiore di quanto richiesto dalla SR e di sfruttare nuove forme di finanziamento (prevalentemente extra tributarie), in modo da concertare le risorse disponibili su investimenti in alcune aree prioritarie: incentivi alle imprese, low carbon economy, istruzione e formazione, infrastrutture strategiche (cfr. **A31, cap. 1**).

Figura 4.8 - Funzioni del LG nell'UK

Funzioni	Contee	Londra	Aree Metropolitane	Distretti	Distretti Unitari	Irlanda del Nord	Scozia	Wales
Istruzione	•	•	•		•		•	•
Abitazioni		•	•	•	•		•	•
Pianificazione operativa		•	•	•	•		•	•
Pianificazione strategica	•	•	•		•		•	•
Pianificazione dei trasporti	•	•	•		•		•	•
Servizi di Trasporto passeggeri	•				•		•	•
Viabilità	•	•	•		•		•	•
Vigilanza anti incendio	•	•	•		•		•	•
Servizi sociali	•	•	•		•		•	•
Biblioteche	•	•	•		•		•	•
Sport e tempo libero		•	•	•	•	•	•	•
Raccolta rifiuti		•	•	•	•	•	•	•
Trattamento rifiuti	•	•	•		•	•	•	•
Tutela dell'ambiente		•	•	•	•	•	•	•
Riscossione imposte		•	•	•	•			
Elezioni amministrative		•	•	•	•		•	•

Fonte: <http://www.localgov.co.uk>

A fronte di questo taglio, indubbiamente significativo, è stata introdotta una riforma del sistema di riparto del trasferimento perequativo, volta ad avvantaggiare gli enti con

minore capacità fiscale: i distretti non metropolitani (*Shire District Concils*), subiranno un taglio inferiore alla media e, nei confronti di quelli maggiormente dipendenti dalle assegnazioni del CG, il taglio sarà ulteriormente contenuto. E' stato poi istituito un fondo per aiutare gli enti nei quali, per effetto dei tagli, la riduzione delle disponibilità superi una certa soglia. Le assegnazioni sono tuttavia condizionate al fatto che l'ente dimostri di aver fatto tutto il possibile per contenere le spese di *back office* e di personale, evitando di ridurre l'efficienza dei servizi *front office*⁴⁸.

E' infine interessante osservare che il Dipartimento per le Comunità e i Governo Locali:

- al fine di dare il buon esempio agli enti locali per quanto riguarda il contenimento dei costi di amministrazione, si è impegnato a tagliare le proprie spese in misura superiore agli altri Dipartimenti (del 51% rispetto ad una media del 33%) e a trasferire alle autonomie le maggiori somme in questo modo risparmiate;
- finanzia più della metà del fondo di sviluppo regionale istituito dal governo (complessivamente pari a 1,4 miliardi di sterline), in modo da sostenere la crescita del settore privato nelle aree particolarmente dipendenti dal settore pubblico.

Decentramento di compiti e responsabilizzazione del LG

Per favorire il passaggio dal Big Government alla Big society, cioè ad una società nella quale "la gente lavora insieme per il benessere comune" e nella quale gli obiettivi di interesse generale "sono raggiunti in modi che siano più diversi, più locali e più personali", il documento di presentazione del *Decentralisation and Localism Bill* propone sei azioni⁴⁹:

- dare alle collettività locali il potere di fare le cose secondo le loro preferenze, riconoscendo ai cittadini il diritto di essere coinvolti nel loro sviluppo e di guidarlo;
- diversificare l'offerta di servizi, ponendo fine ai monopoli del settore pubblico, assicurando regole del gioco eque e trasparenti per tutti i *provider*, dando ai cittadini più potere di scelta e migliori standard di servizi;
- aprire le amministrazioni al controllo pubblico, rendendo disponibili e accessibili le informazioni chiave, in modo che i cittadini possano conoscere per cosa sono spesi i loro soldi, come sono usati e con quali risultati;
- rafforzare la catena di responsabilità nei confronti dei cittadini, dandogli il potere di cambiare i servizi forniti anche verificando le loro preferenze con l'utilizzo di sondaggi⁵⁰;

⁴⁸ In proposito cfr. **A13, p. 27**. Sul taglio dei trasferimenti agli enti locali nell'UK, si veda anche A9

⁴⁹ Cfr. **A41, pp. 1-3**

⁵⁰ Può essere fatta rientrare in questo ambito l'abolizione delle Autorità di polizia e la loro sostituzione con i *Police and Crime Commissioners*, di cui al *Police Reform and Social Responsibility Act* del 2011. Infatti, al contrario delle Autorità di polizia - i responsabili delle quali venivano scelti dalla pubblica amministrazione e, quindi, definite dal governo "invisibili" - i Commissari sono eletti direttamente dai cittadini (le elezioni, nella maggior parte dell'Inghilterra, si sono svolte a novembre 2012) (cfr. **A39, p.18**).

- ridurre gli oneri burocratici a carico dei governi locali, rimuovendo i costi e i controlli derivanti da vincoli e regolamentazioni che ostacolano la loro libertà di azione;
- incrementare il potere di controllo dei governi locali sulle loro finanze, in modo da ampliare il loro potere di scelta su come i soldi pubblici sono spesi e ottenuti.

Di queste sei azioni le prime quattro rientrano nei principi generali della SR2010 sui quali ci si è già ampiamente soffermati. Le ultime due meritano, invece, un approfondimento, anche perché già in fase di attuazione.

Per quanto riguarda la riduzione degli oneri burocratici alcuni passi concreti sono stati intrapresi:

- è stata abolita l’Audit Commission, definita un complesso e costoso sistema usato dal CG per controllare quello locale attraverso ispezioni, raccolta di dati di performance e fissazione di obiettivi;
- più in generale, i vari Dipartimenti stanno eliminando i controlli sugli enti locali volti a regolare la gestione di dettaglio delle politiche, costosi e ingiustificabili, tuttavia conservando e valorizzando quelli destinati a salvaguardare la sicurezza pubblica e a proteggere le categorie deboli. Particolarmente significativa, da questo punto di vista è la riforma in corso in materia di diritto all’abitazione per le categorie deboli, ampliando i poteri decisionali degli enti locali sulla gestione del loro patrimonio di edilizia pubblica, in modo da renderne l’utilizzazione più efficiente e più rispondente ai bisogni locali⁵¹.

Circa il potenziamento del controllo degli enti locali sui loro bilanci, la SR ha avviato una riforma del sistema di finanziamento volta a valorizzare l’autonomia finanziaria sul versante delle spese e delle entrate, nonché a rivedere il sistema di perequazione⁵²:

- per l’autonomia finanziaria sul versante delle spese, l’intervento di maggiore interesse è la drastica riduzione dei trasferimenti vincolati e lo spostamento delle relative risorse nel fondo perequativo. Quelli di parte corrente sono passati da 31 nel 2010 a 4 nel 2011 e a 2 nel 2013. Quelli per investimenti, da 16 del 2010 a 4 nel 2011. Ciò al fine di consentire ai governi locali di scegliere l’allocazione delle risorse per i servizi pubblici più consona ai bisogni specifici delle collettività locali;
- per l’autonomia di entrata – che, comunque, nell’immediato non è destinata ad aumentare in modo significativo - la misura più rilevante riguarda i proventi degli affitti sulle abitazioni di proprietà pubblica. Nel sistema in vigore prima della riforma, i governi locali dovevano versare tali proventi al CG che, poi, li redistribuiva

⁵¹ In proposito cfr. **A15, pp. 48-49** e **A13, p.20**. Per ulteriori misure in proposito, cfr. Documento A43, pp. 68 e seg.

⁵² Sulla riforma del sistema di finanziamento degli enti locali cfr. anche A37.

con criteri perequativi. Con la riforma, i proventi in questione resteranno nella piena disponibilità dei governi locali. Naturalmente, alcuni enti risulteranno avvantaggiati e altri penalizzati (quelli a bassa capacità fiscale). I primi saranno quindi costretti a far fronte con risorse proprie ad una quota maggiore del debito contratto per la costruzione delle abitazioni; i secondi vedranno una parte del loro debito rimborsata dallo Stato;

- per la perequazione, infine, verrà rivista la formula di distribuzione del fondo globale, sia per renderla più trasparente, sia per fare in modo che le risorse vadano dove il fabbisogno oggettivo di spesa è maggiore: verrà quindi aumentata la quota del fondo distribuita in base ai criteri che tengono conto di questo elemento e diminuita quella assegnata in termini pro capite.

Sotto questo profilo va anche ricordato che la SR2010 incentiva il ricorso a forme di finanziamento autonome da parte degli enti locali, tra le quali le tariffe (che già assicurano una quota consistente delle entrate⁵³) e, solo per sostenere gli investimenti, i proventi in conto capitale derivanti dall'utilizzazione economica del patrimonio, l'indebitamento⁵⁴, nonché il ricorso ad ulteriori strumenti come:

- il *Private Finance Initiative*, attraverso il quale i governi locali utilizzano un immobile di proprietà di privati pagando un canone prestabilito e il proprietario provvede a progettare, finanziare, costruire, mantenere e gestire l'immobile. Il vantaggio per gli enti che ricorrono a questo strumento è di cominciare a pagare solo dal momento in cui l'opera è completata e operativa;
- i *Social Impact Bonds*, acquistando i quali gli investitori privati finanziano progetti sociali i cui esiti possono tornare a loro vantaggio (ad esempio in termini di riduzione della criminalità) e che contribuiscono a ridurre la spesa pubblica. L'attuazione dei progetti è affidata ad organizzazioni del terzo settore la cui capacità operativa sia ampiamente comprovata. A progetto ultimato e risultati ottenuti, l'ente locale promotore dell'iniziativa remunera l'investitore privato, utilizzando parte dei risparmi di spesa realizzati⁵⁵.

⁵³ Circa l'11% (cfr, figura 4.1). E' interessante osservare che dei circa 11,6 miliardi di entrate tariffarie per il 2010, se si escludono 4 miliardi derivanti da fonti non specificabili, quasi la metà della somma restante è assicurata dai servizi a carico degli anziani, compresi quelli mentalmente disabili (A39, p.61)

⁵⁴ In proposito va ricordato che per i governi locali il ricorso all'indebitamento, dal 2004, non è più soggetto ad autorizzazioni da parte del CG, a patto che possano sostenerne gli oneri con il proprio bilancio. Per verificare la sostenibilità dell'indebitamento, essi possono utilizzare una serie di indicatori specificati nel cosiddetto *Prudential Code* (A39, p. 117)

⁵⁵ In proposito cfr. A10, p. 55.

Risposte del LG alle sfide della SR

Da un'indagine condotta da una società di ricerca intervistando i responsabili degli esecutivi dei Governi Locali risulta che⁵⁶:

1. i tagli programmati fino al 2011 dal CG sono stati attuati;
2. in generale, gli enti locali non hanno ampliato la gamma di servizi offerti ma hanno migliorato l'efficienza di quelli esistenti (cioè "hanno fatto le stesse cose ma in modo diverso");
3. una riduzione dei servizi *front line* comunque si è manifestata, in particolare in alcune aree: il sociale (servizi ai giovani e agli anziani), la cultura (biblioteche), la manutenzione delle infrastrutture (strade e autostrade)⁵⁷;
4. per gli ulteriori tagli programmati fino al 2015 le prospettive di salvaguardia dei servizi *front line* sono molto meno certe, essendosi ridotti i margini di manovra derivanti da ulteriori guadagni di efficienza;
5. la popolazione non ha accolto con favore i tagli, pur non essendoci state reazioni evidenti;
6. per realizzare i risparmi servono investimenti (per formazione del personale, attrezzature, informatica ecc.), in diversi casi rivelatisi molto redditizi (il 17% degli intervistati ha dichiarato che, per ogni sterlina investita, la spesa si è ridotta dalle 5 alle 10 sterline);
7. le misure più produttive in termini di risparmi – in quanto così valutate da almeno il 24% degli intervistati – fino al momento dell'intervista sono state: nuovi accordi per l'affidamento esterno di servizi (40%); contenimento dei costi del personale (34%); condivisione di servizi e collaborazione con altri enti o il volontariato (31%); cambiamenti circa l'eleggibilità ai servizi offerti e/o riduzione dei livelli di servizio (28%); dismissioni di servizi o attività (24%);
8. per i tagli futuri, le misure ritenute più efficaci risultano essere: razionalizzazione dei processi di produzione; contenimento dei costi dei servizi di supporto (comunque i più colpiti già nella fase iniziale di attuazione dei tagli); revisione e miglioramento degli attuali contratti di fornitura; maggior controllo sul rispetto degli obiettivi per i contratti esistenti, anche attraverso il ricorso al *pay by result*; incremento delle entrate extra tributarie, attraverso un maggior ricorso alla tariffazione e la valorizzazione economica del patrimonio immobiliare; ulteriore restringimento delle condizioni di eleggibilità ai servizi sociali, in particolare se rivolti agli adulti.

⁵⁶ Cfr. **A11**. La ricerca presenta anche i risultati di un'indagine condotta sui cittadini per verificare le loro impressioni sugli effetti dei tagli (sono stati intervistate 2.013 persone, tutte di età superiore ai 18 anni).

⁵⁷ Nell'indagine sui cittadini i servizi maggiormente penalizzati risultano essere gli stessi di quelli indicati dai dirigenti, ma in questo caso viene anche segnalato un calo generalizzato dei servizi offerti e della loro qualità.

4.7 Alcune criticità della SR

A causa del relativamente recente avvio della SR2010, molte delle misure previste sono ancora in fase di studio o di applicazione in via sperimentale. A differenza del caso francese è quindi difficile verificare se gli ambiziosi obiettivi previsti si stiano realizzando.

Diversi segnali indicano, comunque, che il consolidamento della finanza pubblica richiede ulteriori interventi e che, nonostante le dichiarazioni di principio, il ridimensionamento dell'intervento pubblico sta producendo effetti negativi sulla popolazione.

Per quanto riguarda il consolidamento della finanza pubblica il percorso appare ancora lungo. A giugno 2013 il governo presenterà un aggiornamento della SR all'esercizio 2015, che potrebbe mettere a rischio la tenuta della coalizione di governo. Secondo l'OBR, tenendo conto della dinamica della spesa sociale, le disponibilità per i Dipartimenti dovrebbero diminuire mediamente del 2,4%. Se si decidesse di proteggere alcuni servizi essenziali – sanità, istruzione e aiuti internazionali (che, nell'UK, fanno parte di questa categoria) - i tagli per i dipartimenti non protetti sarebbero pari al 2,8% per le spese correnti e al 4,9% per le spese di investimento. Secondo l'Istitute for Fiscal Studies, se si volessero mantenere i tagli al livello attuale, alcuni dei Dipartimenti più importanti sarebbero messi a rischio. Ad esempio, la Difesa dovrebbe subire riduzioni di spesa del 12,5%, l'Ufficio del primo Ministro del 25% e quello per il LG del 70%. Il tutto nel mezzo di una crisi economica di portata storica, che, nel 2015, avrà costretto le famiglie della classe media a sopportare un decennio di reddito reale stagnante o in diminuzione. Infine, appare inevitabile tornare ad investire sui settori vitali per gli standard di vita, cosa che, finora, non è avvenuta⁵⁸.

Circa gli effetti delle riforme sul benessere dei cittadini, è stato osservato che l'esigenza di realizzare comunque dei risparmi ha impedito una visione complessiva dei loro effetti, con conseguenze negative a carico dei fruitori dei servizi. Un esempio importante sotto questo profilo riguarda l'introduzione del già citato Universal Credit, allo scopo di eliminare la cosiddetta "trappola del welfare". Anche se questa innovazione, di per sé, presenta aspetti positivi, secondo alcuni osservatori potrebbe comportare maggiori complessità nell'erogazione dei benefici e, cosa sicuramente più grave, considerando anche gli effetti della riforma delle agevolazioni fiscali finirebbe per beneficiare solo una famiglia su dieci di quelle che hanno bisogno di questa forma di sostegno economico da parte dello Stato⁵⁹.

⁵⁸ J. Plunket, "Now for the Spending Review: it's time for some ambition. We need bold choices, not safety first", in www.publicservice.co.uk/publicservant/article/22172, aprile 2013. Su questi aspetti si veda anche A6, A7, A8, A35, A36, A37.

⁵⁹ R. Johnstone, *Benefits cuts will undermine Universal Credit*, in www.publicfinance.co.uk/news. 2013

Infine, alcune delle innovazioni introdotte sono ritenute non sostenibili o capaci di produrre effetti perversi.

Il *community budget*, considerato una misura essenziale per avvicinare i servizi ai cittadini e attribuire ad essi un effettivo controllo sulla loro gestione, nelle sperimentazioni in corso sembra stia dando risultati soddisfacenti. E' stato tuttavia osservato dalla Local Government Association che, finora, il suo funzionamento è stato reso possibile soprattutto per il sostegno finanziario del CG ai progetti avviati. Se, in futuro, quest'ultimo venisse a mancare, le prospettive di un'applicazione diffusa del *community budget* diventerebbero estremamente incerte⁶⁰.

Effetti perversi potrebbe invece produrre il ricorso indiscriminato alla regola del *pay by result* nell'affidamento dei servizi pubblici, uno dei pilastri delle riforme in materia. Da alcuni viene definito "una pericolosa idiozia", consentendo un decadimento della qualità dei servizi nei confronti delle categorie che ne hanno più bisogno. Con il PBR, infatti, i fornitori dei servizi verrebbero premiati non perché aiutano le persone a risolvere i loro problemi, ma perché riescono a produrre dati, anche in modo creativo – ad esempio selezionando la "clientela" con esigenze facili da soddisfare - che dimostrano il raggiungimento dei risultati prestabiliti. Un esempio concreto dei danni che può provocare una eccessiva attenzione al raggiungimento di determinati obiettivi, trascurando le modalità concrete di erogazione del servizio, lo ha fornito di recente il National Health Service. Nel febbraio 2013 sono stati pubblicati i risultati di una lunga e complessa inchiesta relativa a due ospedali gestiti dal NHS Trust Fund, dai quali risulta che in queste strutture, tra il 2005 ed il 2009, centinaia di pazienti sarebbero deceduti senza ragione e un numero imprecisato, ma infinitamente maggiore, avrebbe subito violazioni inaccettabili della dignità personale. Eppure, secondo i numerosi organi che vigilano sulla gestione del servizio sanitario i due ospedali erano in regola, rispettando pienamente gli obiettivi di efficienza previsti⁶¹.

Per la prossima edizione della revisione delle spese, da più parti viene chiesto un approccio più generale e integrato per la scelta delle politiche da intraprendere, una maggiore sensibilità ai bisogni effettivi dei cittadini, una maggiore trasparenza e *accountability*, il riconoscimento ai cittadini di un effettivo potere di indirizzo nei confronti della pubblica amministrazione, una maggiore responsabilizzazione dei governi locali.

⁶⁰ www.local.gov.uk/web/guest/community-budgets/-/journal_content/56/10171/3691921/ARTICLE-TEMPLATE, aprile 2013.

⁶¹ D. Holmes, *Mid Staffordshire scandal highlights NHS cultural crisis*, in www.lancet.com/journals/lancet/article, febbraio 2013.

Ma proprio questi erano gli obiettivi della SR2010. Evidentemente, riuscire a realizzarli contemporaneamente ad un impegnativo consolidamento della finanza pubblica – per altro ancora da completare – è un’impresa forse non impossibile ma di certo molto complessa.

5. Bibliografia

- A01 - Matteucci L., 2012, *“A proposito di Spending Review: confronti con altri paesi”*, del 25/06/2012, disponibile per il download a www.marcoarelio.comune.roma.it.
- A02 - Mameli S., 2010, *“La riforma Brunetta a confronto con le riforme in altri paesi”*, del 2/03/2010, SSPA – CiVIT.
- A03 - OECD, 2013, *“Public governance and territorial development directorate public governance committee”*, Parigi.
- A04 - Pennisi A., 2012, *“Spending review: una rassegna internazionale”*, Servizio Studi RGS – Ministero dell’economia e delle finanze.
- A05 - Press Association, 2012, *“2013 spending review ‘considered’”*, *The guardian*, disponibile per il download a www.guardian.co.uk/uk/feedarticle/10171811
- A06 - Lucas B., 2012, *“A spending review for our time”*, *Public Finance*, disponibile per il download a www.opinion.publicfinance.co.uk/2012/06/a-spending-review-for-our-time/
- A07 - Hawksworth J., *“Spending Review one year on”*, Taylor H., *“Citizens’ Jury – one year on”* Cleal P., *“Out in the open: Delivering Public Service Reform”* Ford A., *“The (local) state we’re in”* Pwc, consultabile su www.pwc.co.uk/government-public-sector/issues/spending-review-one-year-on-delivering-public-service-reform.html
- A08 - From Chancellor George Osborne's statement, 2010, *“Main points from the Comprehensive Spending Review”*, *The Independent*, del 20/10/2010, consultabile su www.independent.co.uk/news/uk/politics/main-points-from-the-comprehensive-spending-review-2111727.html
- A09 - Crescenzi A. M., 2012, *“La spending review nel regno unito: un caso da approfondire. Il taglio dei trasferimenti agli enti locali e la risposta delle amministrazioni locali”*, Relazione in occasione dell’incontro di studio sul tema *“La Spending review nel Regno Unito”*, promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, tenutosi in Londra presso l’Istituto Italiano di Cultura il 14-15-16 maggio 2012.
- A10 - Davies P., Ford A., Isted S., Lancefield D., Burke D., Jones N. C., Hamnett M., Irshad N., *“Out in the open. Delivering public service reform”*, published by Pwc.
- A11 - Pwc, 2011, *“The (local) state we’re in PwC survey on local government’s financial challenge”*, in August 2011, PwC conducted an online survey of Local Authority Chief Executives to explore how councils have coped with central government funding cuts.
- A12 - BIS – Department for Business Innovation & Skills, 2010, *“The allocation of science and research funding 2011/12 to 2014/15. Investing in world-class science and research”* disponibile per il download a www.bis.gov.uk.

A13 - House of Commons, Communities and Local Government Committee, 2010, *“Comprehensive Spending Review”*, published on 11 April 2012 by authority of the House of Commons London, The Stationery Office Limited.

A14 - House of Commons, Communities and Local Government Committee, 2013, *“Implementation of welfare reform by local authorities”*, published as HC 833-ii.

A15 - HM Treasury, 2010, *“Spending Review 2010”*, Presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer by Command of Her Majesty.

A16 - HM Treasury, 2010, *“The Spending Review framework”*, Presented to Parliament by The Chancellor of the Exchequer by Command of Her Majesty.

A17 - House of Commons, Science and Technology Committee, 2011, *“Spending Review 2010 volume II”*, Published on 8 November 2011 by authority of the House of Commons London: The Stationery Office Limited.

A18 - House of Commons, Communities and Local Government Committee, 2013, *“The role of local authorities in health issues”*, to be published as HC 694-iv.

A19 - Ministero dell'Economia e delle Finanze, RGS, 2008, *“La LOLF - Loi Organique relative aux Lois de Finances”*, relazione a cura del SeSD (Dott. Biagio Mazzotta, Dott. Fabrizio Mocavini, Dott. Roberto Gargiulo) e del consulente del Ragioniere Generale (Dott. Fabrizio Balassone), elaborata sulla base degli incontri tenutisi presso il Ministero delle Finanze di Francia, Parigi 28 e 29 Gennaio 2008.

A20 - Ministère de l'Économie et des Finances, *“Project de Loi, de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017”*.

A21 - Ministère de l'Économie et des Finances, *“Projet de loi de finances pour 2013 Solidaires et responsables pour une France plus juste”*.

A22 - Ministère de l'Économie et des Finances, *“Loi de programmation des finances publiques 2012-2017. Réduire la dette pour préparer l'avenir”*.

A23 - Direction générale des Finances publiques, 2011, *“Rapport d'activité 2011”* Public Finances General Directorate, 2011, *“Annual report 2011”* (English version).

A24 - Ministère de l'Économie et des Finances, Ministère délégué chargé du budget, *“Projet de loi de programmation des finances publiques 2013-2017. Les chiffres clés”*.

A25 - Ministère du budget des comptes publics de la fonction publique et de la réforme de l'État, Ph. JOSSE, Directeur du Budget, Direction générale de la modernisation de l'État, 2007, *“Présentation de la RGPP”*.

A26 - Conseil de la modernisation des politiques publiques, 2008, *“La révision générale des politiques publiques (RGPP)”*, rapport présenté par Éric Woerth ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, rapporteur général de la RGPP.

- A27 - Ministère du budget des comptes publics de la fonction publique et de la réforme de l'État, Direction générale de la modernisation de l'État, 2009, *"The General Review of Public Policies. Method, Progress and Outcomes"*.
- A28 - Ministère du Budget des Comptes publics et de la Fonction publique, Direction générale de la modernisation de l'État, 2008, *"La modernization de l'État en pratique"*, disponible per il download a www.modernisation.gouv.fr.
- A29 - Ministère du Budget des Comptes publics et de la Fonction publique, Direction générale de la modernisation de l'État, directeur de la publication: Migeon F. M., 2010, *"RGPP"*, disponible per il download a www.rgpp.modernisation.gouv.fr.
- A30 - Ministère de l'Économie et des Finances, 2012, *"Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État"*.
- A31 - APS Group Scotland, 2011, *"Scottish Spending Review 2011 and Draft Budget 2012 - 13"*, Published by the Scottish Government, Edinburgh.
- A32 - OECD, 2012, *"Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : France – Une perspective internationale sur la RGPP"*, OECD, Paris.
- A33 - Ministère du Budget des Comptes publics et de la Réforme de l'État, 2012, *"Rapport sur la Dépense Publique et son Évolution"*.
- A34 - Observatoire des finances locales, 2011, *"Les finances des collectivités locales en 2011 – Etat des lieux"*
- A35 - Centre for Policy Studies Growth Bulletin, 2012, *"What would a comprehensive 'comprehensive spending review' entail?"*.
- A36 - Centre for Policy Studies, 2012, *"How to cut government spending"*.
- A37 - Mark Sandford, 2013, *"The local government resource review"*.
- A38 - Adam S., Emmerson C., Kenley A., 2007, *"A Survey of UK Local Government Finance"*, IFS Briefing Note No.74, pp. 40.
- A39 - UK Communities and Local Government, 2012, *"Local Government Financial Statistics England No.22 2012"*, disponible per il download a www.official-documents.gov.uk.
- A40 - HM Treasury, 2013, *"Public Sector Finance Databank : march 2013 (a cura di Yasmine Salas)"*.
- A41 - HM Government, 2010, *"Decentralisation and the Localism Bill: an essential guide"*, disponible per il download a www.communities.gov.uk.
- A42 - BIS – Department for Business Innovation and Skills, 2012, *"Business Plan 2012-2015"*.
- A43 – HM Government, *Open Public Services White Paper*, 2011, disponible per il download a <http://files.openpublicservices.cabinetoffice.gov.uk/OpenPublicServices-WhitePaper.pdf>
- A44 - HM Government, *Open Public Services 2012*, disponible per il download a http://files.openpublicservices.cabinetoffice.gov.uk/HMG_OpenPublicServices_web.pdf

6. Glossario delle sigle utilizzate nei capitoli 3 e 4

Capitolo 3

APUL = Administrations publiques locales (Governi locali)

ASSO = Administrations de sécurité sociale (Amministrazioni che gestiscono la sicurezza sociale)

CMPP = Conseil de modernisation des politiques publiques (Consiglio per la modernizzazione delle politiche pubbliche)

DGFIP = Direction générale des finances publiques (Direzione generale per la finanza pubblica)

DGME = Direction générale de la modernisation de l'Etat (Direzione generale per la modernizzazione dello Stato)

DIRECCTE = Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direzione regionale per le imprese, la concorrenza, i consumi, il lavoro e l'impiego)

LOLF = Loi organique relative aux lois de finances (Legge organica relative alle leggi finanziarie)

ODAC = Organismes divers d'administration centrale (organismi diversi dall'amministrazione centrale)

OECD = Organisation de coopération et de développement économiques (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico)

ONP = Opérateur national de paye (Organismo nazionale per il pagamento delle retribuzioni ai dipendenti pubblici)

RÉATE = Réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat (Riorganizzazione dell'amministrazione territoriale dello Stato)

RGGP = Révision Générale des Politiques Publiques (Revisione Generale delle Politiche Pubbliche)

Capitolo 4

AME = Annually Managed Expenditure (spese pubbliche che non possono ragionevolmente essere assoggettate a rigidi limiti pluriennali, ad esempio le spese per trattamenti pensionistici)

BIS = Business Innovation and Skills (Dipartimento per lo sviluppo delle imprese, l'innovazione l'alta formazione)

DCLG = Department for Communities and Local Government (Dipartimento per il governo locale)

DEL = Departmental Expenditure Limits (limiti di spesa per i singoli ministeri, fissati dalla spending review)

DS = Departmental Settlements (previsioni pluriennali di spesa dei singoli dipartimenti, articolate per esercizio e costruite tenendo conto delle spese DEL e delle spese AME preventivamente autorizzate)

ERG = Efficiency and Reform Group (Gruppo di esperti incaricato di promuovere l'efficienza e la riforma della pubblica amministrazione)

CG = Central Government (Governo Centrale)

HMTO = Her Majesty Treasury Office (Ministero del tesoro)

IMF = International Monetary Found (Fondo monetario internazionale)

LG = Local Government (Governo locale)

NHS = National Health Service (Servizio sanitario nazionale)

OBR = Office for Budget Responsibility (Organismo, istituito nel 2010, per migliorare l'indipendenza, la trasparenza e la credibilità delle previsioni economiche e finanziarie sulle quali il governo basa le proprie politiche)

OECD = Organisation de coopération et de développement économiques (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico)

PbR = Pay by Result (Contratti nei quali i pagamenti a favore delle imprese che erogano servizi pubblici sono condizionati, in tutto o in parte, al raggiungimento dei risultati previsti)

PEX = Public Expenditure Committee (Comitato per la spesa pubblica, incaricato, tra l'altro, dell'approvazione dei business plan dei singoli dipartimenti)

SR = Spending Review (Revisione delle spese nel UK)

TME = Total Managed Expenditure (Spesa del settore pubblico comprendente le spese correnti, le spese di investimento nette ed il deprezzamento relativo al settore pubblico)

UK = United Kingdom (Regno Unito)

7. Bibliografia ragionata*

A1 – GEN: Matteucci L., A proposito di Spending Review: confronti con altri paesi, 2012 – pp.5.

L'articolo offre un excursus storico delle riflessioni, delle analisi e delle progettualità più o meno sistematiche che i governi italiani hanno intrapreso sul tema della *Spending Review* nel corso degli ultimi anni. Ai fini di un più opportuno inquadramento dell'esperienza italiana l'autore invita a focalizzarsi su alcuni passaggi istituzionali e legislativi, quali: l'avvio nel 2007 della discussione, condotta dalla Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, sulle possibilità di razionalizzazione della spesa pubblica che ha portato alla pubblicazione del successivo *Libro verde sulla spesa pubblica*; la successiva battuta d'arresto dovuta alla caduta del governo Prodi; la ripresa del dibattito ufficialmente contrassegnata dal decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, che ha introdotto la *Spending Review* come strumento di superamento della logica dei "tagli lineari" adottata negli anni precedenti dal Ministro Tremonti. Con il governo Monti la *Spending Review* viene presentata come un fattore essenziale per il superamento della crisi economico-finanziaria italiana. In particolare, le linee guida da adottare al fine di razionalizzare la spesa pubblica sono espone nel decreto legge 7 maggio 2012, n. 52. L'autore si sofferma altresì sulle esperienze di Regno Unito e Francia enfatizzandone alcuni punti a suo avviso salienti. Relativamente al Regno Unito – con la *Comprehensive Spending Review* – Matteucci pone in evidenza il focus sul coinvolgimento partecipativo della comunità come potenziale veicolo di miglioramento dell'efficienza tecnica ed allocativa. Relativamente all'esperienza francese – con il programma di *Spending Review* avviato nel 2007 (*Révision générale des politiques publiques* – RGPP) – invece, Matteucci enfatizza sia l'adozione dell'efficienza allocativa come criterio dirimente per la razionalizzazione della spesa sia gli obiettivi finali dell'azione. Questi obiettivi appaiono da un lato afferenti al pareggio di bilancio, da conseguirsi attraverso una riduzione delle uscite, dall'altro riconducibili all'esigenza di soddisfare più puntualmente i bisogni dei cittadini, valorizzando al contempo il ruolo dei dipendenti pubblici. L'articolo è estremamente sintetico nella trattazione degli argomenti. Nondimeno esso include una serie di rimandi bibliografici utili ad una documentazione storica del fenomeno trattato.

A2 – GEN: Mameli S., La riforma Brunetta a confronto con le riforme in altri paesi – SSPA CIVIT, 2010 – pp.25.

Il documento contiene un'analisi comparata della *Spending Review* e delle sue principali articolazioni in quattro paesi europei: Francia, Regno Unito, Spagna, Portogallo. Le similitudini riscontrate tra il modello spagnolo, quello portoghese e francese e, infine, quello britannico sul versante degli obiettivi perseguiti inducono Mameli a concludere che il tema della Riforma della

* I documenti sono elencati attraverso un codice alfanumerico che per un verso identifica il tema del documento (**GEN** indica un documento che tratta il tema della *spending review* a livello generale, **UK** identifica un documento relativo all'esperienza britannica, **FR** individua un documento che attiene all'esperienza francese), per l'altro ne consente una facile identificazione nell'ambito del rapporto. Per comodità del lettore è presente la sintesi critica e il numero di pagine complessive di ogni documento.

Pubblica Amministrazione e della sua valutazione appare, pur nella diversità delle esperienze, sempre inquadrabile in un progetto più o meno organico di riforma complessiva della spesa pubblica. Questo progetto sembra risultare in maggiore o minore misura articolato su una serie di elementi fondamentali: i fattori abilitanti (processi di attribuzione delle risorse, processi di definizione degli obiettivi, processi di controllo e processi di *quality management* e *customer satisfaction*); le leve del cambiamento (l'auspicabile mutamento di ruolo dei dipendenti pubblici e dei cittadini); il sistema di valutazione (con organismi specifici preposti); e i fattori propulsivi (tra di essi, la trasparenza e la rendicontazione esterna come veicolo di una maggiore conoscenza e di una più marcata accountability nei confronti dei cittadini). L'analisi effettuata non mira soltanto ad individuare un approccio dominante ed efficace, una sorta di *best practice* sul tema della *Spending Review*, ma ricerca negli orientamenti adottati dai paesi europei oggetto dell'analisi una possibile conferma della validità della Riforma Brunetta della Pubblica Amministrazione.

A3 – GEN: Public governance and territorial development directorate public governance committee – OECD, Public Governance Committee 2013 – pp.26.

Questo rapporto si basa su una indagine comparata svolta dall'OCSE nel 2012 sull'approvvigionamento pubblico in 32 stati membri (più il Brasile e la Colombia ed esclusi il Belgio e la Grecia). I risultati dell'indagine confermano che il sistema dell'approvvigionamento pubblico (dagli strumenti utilizzati per gli acquisti, alle procedure di gara, alla gamma di norme, ai funzionari e agli apparati preposti), a causa della sua incidenza sul totale delle spese pubbliche complessive sostenute nella maggior parte degli stati membri, costituisce un'area di intervento cruciale ai fini di una riduzione delle stesse spese. Secondo gli estensori del rapporto, questa riduzione può essere ottenuta, senza compromettere la quantità e la qualità (in quest'ultimo caso sarebbero addirittura possibili dei miglioramenti) dei servizi erogati, applicando innanzitutto strumenti innovativi, quali ad esempio degli accordi quadro volti a perseguire dei risparmi. D'altra parte, una maggiore razionalizzazione delle risorse e un concomitante incremento dell'efficienza potrebbe, sempre a giudizio degli autori, essere conseguita attraverso una maggiore focalizzazione sulle entità politico-amministrative locali (non solo nell'ambito degli stati federali, ma anche nell'ambito degli stati unitari, come l'Italia) che, secondo la media dei paesi analizzati, sono responsabili del 55% delle spese riconducibili al *public procurement*. Nel rapporto viene altresì enfatizzato come il *procurement* possa essere utilizzato come un effettivo strumento di *policy* al fine di conseguire degli obiettivi economici, sociali e ambientali – per esempio garantendo un giusto accesso delle piccole e medie imprese ai contratti con il pubblico. Restano comunque una serie di difficoltà in grado di ostacolare i percorsi di razionalizzazione di questo importante vettore di riduzione della spesa e di incremento della sua efficienza ed efficacia. Rilevano a tale riguardo da un lato il potenziale conflitto tra obiettivi perseguiti attraverso il *procurement* (green, innovazione, piccole e medie imprese), dall'altro l'insufficiente professionalizzazione dei dipendenti preposti alle sue funzioni che, a ben vedere, costituisce un serio impedimento alla gestione strategica del *procurement* e al monitoraggio della sua efficacia. Il documento contiene infine dati importanti e aggiornati sulle azioni di Spesa dei governi.

A4 – GEN: Pennisi A., Spending review: una rassegna internazionale – Servizio studi RGS – pp.53.

L'articolo passa in rassegna la dinamica e la composizione della spesa pubblica nel corso degli anni in diversi paesi, soffermandosi in particolare sulle iniziative volte a: modernizzare la programmazione delle finanze pubbliche (attraverso l'individuazione delle priorità di spesa); migliorare la gestione della spesa (attraverso il sistema di misurazione della performance delle amministrazioni pubbliche); modificare i suoi sistemi di controllo (attraverso la misurazione e la valutazione dei risultati conseguiti). Confrontando una serie di esperienze internazionali, l'autrice mostra le principali modalità di organizzazione dell'azione di *Spending Review*. In particolare: da un lato viene evidenziata l'evoluzione del Regno Unito, giunto all'elaborazione della *Comprehensive Spending Review* a seguito della progressiva evoluzione delle pratiche di controllo della Spesa Pubblica; dall'altro viene enfatizzata l'esperienza della Francia, giunta alla riforma della legge delle finanze pubbliche – LOLF (*Loi organique relative aux lois des finances*) a seguito della modifica nella gestione del Bilancio dello Stato. In entrambi i casi la revisione della spesa appare l'esito di uno sforzo guidato dall'amministrazione del bilancio, accompagnato dalle restanti amministrazioni e volto a modernizzare – attraverso analisi puntuali e dettagliate mirate a intervenire sulla quantità e qualità della spesa e condotte in collaborazione con le stesse amministrazioni – questo importante strumento di intervento dello stato nell'economia. Secondo la Pennisi, l'impostazione di una politica appropriata di *spending review* potrebbe articolarsi lungo quattro direttrici fondamentali: garantire la trasparenza delle informazioni a disposizione del pubblico e individuare le priorità; superare la logica della riduzione omogenea delle dotazioni di bilancio dei ministeri – i cosiddetti “tagli lineari”; ampliare l'arco temporale della programmazione e utilizzare un approccio *top down* per la determinazione della spesa; introdurre flessibilità di gestione, maggiore orientamento ai risultati e misurazione degli stessi. La trattazione della Pennisi non soltanto confronta le diverse esperienze di *Spending Review*, ma ricostruisce in una prospettiva storica i passaggi che hanno contribuito alla definizione dei mutamenti degli assetti nella spesa pubblica di paesi come il Canada, il Regno Unito e la Francia. I riferimenti bibliografici sono ricchi di rimandi a fonti e siti web di approfondimento sull'argomento trattato.

A5 – UK: Press Association, 2013 spending review 'considered', *The guardian*, Friday March 30 2012 – p.1.

Publicato sul *The Guardian*, l'articolo consiste in un'analisi politica delle scelte di revisione del bilancio dello stato nel Regno Unito. A fronte di una revisione della spesa del 2010 all'insegna dell'austerità, si prospetterebbero per il Regno Unito una nuova serie di tagli entro il 2017. L'articolo è essenzialmente incentrato sulle possibili ripercussioni politiche delle azioni di revisione della spesa pubblica senza alcun accenno agli aspetti più propriamente tecnici e legislativi.

A6 – UK: Lucas B., A spending review for our time, *Public Finance*, 2012 – pp.3.

L'articolo di Ben Lucas pone l'attenzione sulle mutate condizioni economiche, demografiche e sociali del Regno Unito dall'inizio della crisi economico-finanziaria, suggerendo un ribilanciamento della Spesa Pubblica al fine di un migliore allineamento con le mutate esigenze della società. Lucas sottolinea come il Regno Unito stia vivendo negli ultimi anni un periodo di profonda trasformazione economica e come, anche a seguito di tale trasformazione, i modelli tradizionali di fornitura di beni sociali (che vanno dalle pensioni, all'assistenza sociale, all'istruzione e

all'assistenza sanitaria) appaiano sempre più insostenibili. Lucas sostiene, in particolare, che la spesa pubblica dovrebbe favorire una rinnovata produttività economica, puntando, in via prioritaria, sulle infrastrutture, sull'energia sostenibile e sull'apprendistato, nonché, a seguito dell'invecchiamento della società – sul social business, che potrebbe essere in grado di cogliere attraverso l'introduzione di nuovi prodotti e servizi, le opportunità connaturate a questo profondo mutamento demografico. Con questo articolo Lucas offre una chiave interpretativa nuova della società del Regno Unito fornendo alcune indicazioni per una revisione della Spesa Pubblica più in linea con il mutato contesto economico e sociale.

A7 – UK: Hawksworth J., *Spending Review one year on*; Taylor H., *Citizens' Jury – one year on*; Cleal P., *Out in the open: Delivering Public Service Reform*; Ford A., *The (local) state we're in*, Pwc – pp.5.

Il documento contiene una serie di articoli della Pwc in materia di *Spending Review*. Il primo articolo intitolato "*Spending Review one year on*" è la sintesi di un rapporto che analizza i progressi del settore pubblico fino ad oggi ed esplora le sfide del governo del Regno Unito. Dal punto di vista macroeconomico nell'articolo si evidenzia come nel settore pubblico si registri una recessione che ostacola la ripresa del mercato del lavoro mentre nel settore privato il settore delle costruzioni appare duramente colpito dalla crisi. L'unica nota positiva di un quadro oltremodo fosco, appare la crescita dei servizi alle imprese. Secondo l'autore del rapporto, la soluzione per la cancelleria consisterebbe nell'incrementare le spese in conto capitale al fine di accrescere le infrastrutture. Il secondo articolo intitolato "*Citizens' Jury - one year on*" è basato su una analisi delle opinioni dei cittadini britannici relative alla spending review del 2010. Tra i temi cui i cittadini sono stati chiamati a rispondere vi sono quelli attinenti alla riforma e alla crescita economica. Il terzo articolo intitolato "*Out in the open: Delivering Public Service Reform*" è la sintesi di un rapporto che si concentra sulle azioni concrete da attuare per riformare i servizi pubblici. Si affrontano alcuni temi cruciali, tra i quali: come rendere i servizi pubblici più responsabili verso i cittadini; come rendere i servizi pubblici più flessibili; come alimentare il finanziamento dei servizi pubblici del futuro. Il quarto articolo intitolato "*The (local) state we're in*" sintetizza un'indagine condotta dalla Pwc su come le autorità locali hanno fronteggiato i tagli di spesa e su quale è stato il relativo impatto sulle comunità di riferimento.

A8 – UK: From Chancellor George Osborne's statement, *Main points from the Comprehensive Spending Review*, *The Independent*, del 20/10/2010 – pp.3.

Questo articolo del *The Independent* riporta i punti principali della dichiarazione del Cancelliere George Osborne sul Comprehensive Spending Review del 2010. L'articolo evidenzia un elenco di misure che si sarebbero dovute attuare con la Comprehensive Spending Review del 2010. L'articolo può essere utile per una valutazione ex post dei risultati.

A9 – UK: Crescenzi A. M., *La spending review nel Regno unito: un caso da approfondire. Il taglio dei trasferimenti agli enti locali e la risposta degli enti locali (relazione presentata ad un convegno presso l'Istituto italiano di Cultura)*, 2012 – pp.7.

Il documento individua alcuni tratti caratteristici della revisione della Spesa Pubblica nel Regno Unito, evidenziando le due modalità di attuazione note come *Spending Review* e *Comprehensive Spending Review*. Nel sistema inglese il divieto dell'aumento della Spesa Pubblica è stato garantito dalla *Spending Review* che fissa i limiti di spesa di ogni ministero in funzione del bilancio, dalla *Golden Rule* che stabilisce i parametri d'azione dei ministeri, e dal *team shadow* – una struttura alle dipendenze del Tesoro – che monitora sull'operato dei dicasteri. Per quanto riguarda il rapporto tra governo centrale ed enti locali, la *devolution* è stata strutturata in modo che non sia possibile un'autonomia economico-finanziaria dallo Stato Centrale. La *Comprehensive Spending Review* del 2010 ha sancito un progressivo decentramento finanziario e tagli concomitanti alla spesa degli enti locali. L'azione del governo è apparsa indirizzata alla sostenibilità delle finanze pubbliche attraverso la riduzione del deficit, e, considerato l'impatto preponderante della spesa destinata agli enti locali, attraverso una rimodulazione dei trasferimenti pubblici. Quest'ultima è stata attuata in modo tale da garantire una incidenza della riduzione dei fondi inversamente proporzionale alla dipendenza dell'ente dal finanziamento del governo Centrale. In conclusione il governo inglese sembrerebbe aver raggiunto importanti risultati nei cinque cicli di *Spending Review* (2000, 2002, 2004, 2007, 2010) che si sono succeduti. Secondo Crescenzi, tra questi vanno annoverati: una maggiore stabilità nei piani triennali di spesa; la separazione netta delle previsioni di spesa in conto capitale dalle previsioni di spesa corrente; la graduale introduzione di una appropriata contabilità e programmazione delle risorse; l'introduzione di parametri misurabili per gli obiettivi indicati nei programmi di spesa pubblica.

Il documento risulta essere poco esaustivo in riferimento al tema dei tagli ai finanziamenti degli enti locali. In particolare non sono menzionate le singole azioni che hanno condotto al progressivo decentramento degli enti locali dallo Stato Centrale.

A10 – UK: Davies P., Ford A., Isted S., Lancefield D., Burke D., Jones N. C., Hamnett M., Irshad N., Out in the open. Delivering public service reform, Redatto da Pwc (PriceWaterhouseCoopers) – pp.73.

Questo rapporto si pone l'obiettivo di fornire risposte appropriate alla questione affrontata dal governo nel *White Paper on Open Public Services*: come possiamo avere servizi pubblici più rispondenti alle esigenze dei cittadini e più efficienti? L'attuale modello di fornitura di servizi pubblici non è, a giudizio degli estensori del rapporto, più praticabile in vista delle nuove sfide finanziarie e demografiche e delle rinnovate esigenze di efficienza. Occorrerebbe passare da un modello di erogazione chiuso (modello *top down*) ad un sistema aperto in cui i fornitori e i cittadini lavorano in partnership all'interno di un quadro normativo fissato dal governo. A tale riguardo, la proposta elaborata da Pwc si articola in tre passaggi: innanzitutto i cittadini devono diventare parte attiva del processo; ai fornitori, poi, devono essere forniti adeguati incentivi in abbinamento con norme che garantiscano l'adempimento degli oneri; il governo, infine, dovrebbe promuovere la collaborazione tra fornitori. Al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini occorrerebbe mettere a punto un sistema di rendicontazione aperto alle loro valutazioni. A fronte di una riduzione della spesa pubblica come può il governo far fronte alla crescente domanda di servizi pubblici? Per gli estensori del documento, occorre trovare metodi nuovi di finanziamento che prevedano un maggiore apporto di capitale privato, di know how e di capitale. Una possibile

soluzione per finanziare i servizi pubblici e per promuovere un maggiore coinvolgimento dei cittadini consisterebbe nel ricorrere all'uso delle tariffe. Per gli analisti di PwC, il governo dovrebbe considerare l'uso delle tariffe come leva utile all'ottenimento di risultati non solo finanziari ma anche politici. I cittadini, se adeguatamente informati, potrebbero, infatti, essere favorevoli all'applicazione delle tariffe sui servizi pubblici. D'altra parte, il sistema di tariffazione può essere efficacemente normato al fine di prevenire comportamenti devianti. Il rapporto prova, in ultima analisi, a rispondere al fondamentale quesito dell'operatore pubblico: come rendere i servizi pubblici più aperti ed efficienti? A ben vedere, le proposte avanzate forniscono un utile spunto per ragionare in maniera critica su meccanismi innovativi di riduzione della spesa e contemporaneamente su diverse modalità di finanziamento dei servizi di pubblica utilità.

A11 – UK: The (local) state we're in: PwC survey on local government's financial challenge, PwC, Sett. 2011 – pp.21.

L'analisi critica dei risultati di due *survey* – la prima condotta sui responsabili dell'esecutivo negli enti locali, la seconda condotta sui cittadini – costituisce l'oggetto di questa pubblicazione. Gli esiti della prima *survey* mostrano come i responsabili degli enti locali, dati i vincoli imposti ai finanziamenti del governo centrale, abbiano dovuto focalizzarsi sul miglioramento dei processi di erogazione e di gestione dei servizi al fine di sostenerne l'erogazione presso la propria comunità. Questo focus sull'efficienza non è comunque stato bastevole a scongiurare alcuni tagli che hanno principalmente riguardato i servizi all'infanzia e agli anziani e i servizi per la cultura come le biblioteche, nonché i servizi di manutenzione delle strade e, più in genere, delle infrastrutture. Gli enti locali si sono altresì dichiarati in difficoltà a fronte della possibile prospettiva di ulteriori riduzioni, puntualizzando come, sebbene non si siano verificate reazioni manifestamente ostili, i tagli non siano stati accettati dalle comunità locali.

Il sondaggio sull'opinione pubblica sembra tuttavia dimostrare che i cittadini abbiamo sostanzialmente compreso l'esigenza di risparmio delle autorità. Poco più del 50% degli intervistati ritengono di non essere stati bene informati sui tagli che si sarebbero verificati (sono risultati al riguardo più informati gli anziani dei più giovani). Nonostante ciò, circa la metà degli intervistati ha dichiarato di condividere la necessità di risparmiare risorse anche se gli uomini risultano essere più accomodanti delle donne. Tra queste, infatti, circa il 40% sostiene di non accettare di buon grado la riduzione dei servizi pubblici. I cittadini meno propensi ad accettare il taglio dei servizi sono in larga parte concentrati nelle aree del nord-ovest e dal nord-est del Paese. La prima *survey* è stata condotta su un campione di 57 responsabili degli enti locali (l'indagine rispetta comunque il requisito della rappresentatività del campione). La seconda è stata implementata su un campione di 2.013 cittadini britannici di età superiore ai 18 anni (anche in questo caso il campione appare rappresentativo a livello nazionale).

A12 – UK: The allocation of science and research funding 2011/12 to 2014/15. Investing in world-class science and research, Department for Business Innovation & Skills, dicembre 2010 – pp.58.

L'articolo è incentrato sull'illustrazione dei vantaggi connaturati al finanziamento dei programmi di ricerca ed innovazione, tanto più in un periodo di crisi economico-finanziaria, in cui la creatività può stimolare lo sviluppo di soluzioni innovative e l'innovazione può costituire un traino per gli

investimenti internazionali. Gli stanziamenti e le riforme dovrebbero incentivare e premiare le università del Regno Unito più aperte alle imprese, alle associazioni e agli enti di ricerca pubblici al fine di conseguire un forte impatto sulla società e sull'economia del Paese. Il *Technology Strategy Board* ha in particolare identificato una serie di aree strategiche prioritarie e ad alto valore aggiunto quali la sanità, il digitale, l'energia. Si sostiene altresì che il finanziamento della ricerca è un importante vettore di sviluppo e di mantenimento di una forza lavoro in grado di rispondere alle sfide globali.

A13 – UK: House of Commons, Communities and Local Government Committee Comprehensive Spending Review, oral and written evidence, Dicembre 2010, Pubblicato in aprile del 2012 da House of Commons London, Stationery Office Ltd – pp.32.

Il documento è incentrato sulle audizioni rese da H.E. Pckles, (il segretario di stato), da H.G. Clark (Ministro per il decentramento) e da Rt Hon di Grant Shapps (Ministro degli enti locali) alla House of Commons. Il documento è diviso in due parti: la risposta alle interrogazioni pervenute agli oratori da parte dei membri della House of Commons; le relazioni scritte prodotte dai ministri intervenuti. Particolarmente importante appare il filo conduttore degli interventi. È infatti evidenziata l'importanza della *Spending Review* nel Regno Unito, data l'elevata entità del debito pubblico (per ogni 4 sterline spese, una viene finanziata con il debito); l'ampiezza dei tagli imposti con la SR all'amministrazione centrale (pari al 33% nel 2014-2015, rispetto al bilancio precedente); l'approccio utilizzato per l'attuazione della *Spending Review* che prevede il taglio di alcuni programmi di spesa giudicati improduttivi, la riduzione del personale (in particolare quello di livello intermedio), il contenimento della spesa per studi e consulenze; i vincoli imposti agli enti locali e la metodologia utilizzata per tagliare i loro finanziamenti.

A14 – UK: Implementation of welfare reform by local authorities, House of Commons, Communities and Local Government Committee, 2013 – pp.23.

Il documento consiste in un'inchiesta condotta sui rappresentanti locali in merito all'attuazione della riforma del welfare. Lo scopo dell'indagine è quello di focalizzarsi sulle principali problematiche riscontrate dai rappresentanti delle autorità locali al fine di fornire soluzioni adeguate e articolare risposte credibili.

A15 – UK: Her Majesty Treasury, Spending Review 2010, HM Treasury, 2010 – pp.106.

L'elaborato illustra i piani del Governo del Regno Unito per la riduzione del deficit, attraverso i programmi di revisione della Spesa Pubblica. L'incertezza dell'economia globale ha posto il Regno Unito di fronte alla necessità di assicurare la stabilità economica e di garantire uno sviluppo più sostenibile del Paese nel lungo termine. Nel documento viene enfatizzata la possibile funzione svolta dalla *Spending Review* in questi ambiti e sul fronte dell'equità sociale. Secondo gli estensori del documento, il principale obiettivo della *Spending Review* consiste nel riportare il PIL ai livelli del 2006/2007. Il documento evidenzia, anche a tale riguardo, le priorità relative alla revisione della Spesa Pubblica del 2010. La revisione dovrebbe in particolare:

- fornire un servizio sanitario nazionale gratuito e accessibile a tutti sulla base delle necessità e non del reddito;

- operare uno slittamento graduale dell'età pensionabile e contemporaneamente disporre un'integrazione al minimo per le pensioni più basse;
- incrementare dello 0,7% la spesa per gli aiuti internazionali;
- consentire di investire in un'economia a basse emissioni di anidride carbonica;
- promuovere la mobilità pubblica attraverso finanziamenti e disincentivare al contempo la mobilità privata su gomma;
- aumentare i finanziamenti per favorire l'apprendistato rispetto al governo precedente;
- favorire l'accesso all'istruzione superiore fornendo supporto ai cittadini meno abbienti;
- investire sull'edilizia sociale;
- riformare i servizi pubblici, attraverso la riduzione del controllo e del finanziamento da parte del Governo Centrale agli Enti Locali, introducendo sistemi di tariffazione e riducendo il personale addetto alla sicurezza.

Il documento costituisce una buona rassegna degli obiettivi della *Spending Review* del 2010 del Governo britannico. Esso tende ad enfatizzare i potenziali investimenti che potrebbero derivare nel futuro dall'azione intrapresa. Scarsa o nulla è invece la considerazione dell'impatto immediato dei tagli effettivi e dei conseguenti disagi registrati nel presente.

A16 – UK: The Spending Review framework, HM Treasury, 2010 – pp.26.

Questo documento del Ministero del Tesoro britannico enfatizza l'urgenza e la necessità della riduzione del deficit di bilancio del Regno Unito. Nel 2009 l'indebitamento pubblico britannico ha fatto registrare il valore più alto della storia del paese in tempo di pace. D'altra parte, secondo le previsioni del Fondo Monetario Internazionale, in assenza di correttivi, il debito tenderebbe a raddoppiare entro il 2015 rispetto ai livelli del 2007, fino a raggiungere circa il 90 per cento del PIL. Questo elevato livello di indebitamento, si sostiene nel documento, rischia di minare l'equità, la crescita e la stabilità economica del Regno Unito. Per queste ragioni è opportuno affrontare il disavanzo e riportare la dinamica del debito su un tracciato più sostenibile. Tanto più che maggiore è il livello del debito, più alto è il tasso di interesse che i mercati possono pretendere sui relativi titoli. Non affrontare il deficit significherebbe quindi spingere verso l'alto i costi del servizio del debito con una evidente ripercussione nel lungo termine sui margini d'azione finanziaria del governo, delle famiglie e delle imprese. Tassi di interesse più elevati tendono del resto a ridurre la crescita economica, attraverso il loro impatto negativo sugli investimenti e sulla produttività. Livelli più elevati di debito riducono d'altra parte la capacità del governo di rispondere a futuri shock economici. Nella misura in cui il debito pubblico è fiscalità differita, sarebbe inoltre del tutto irresponsabile alimentare la crescita di una grandezza destinata a gravare sulle successive generazioni. Per questo motivo, si sostiene nel documento, il Governo è impegnato in una significativa accelerazione nella riduzione del disavanzo strutturale intendendo raggiungere questo obiettivo attraverso riduzioni della spesa – piuttosto che con un aumento delle imposte – che comunque non gravino sulla qualità dei servizi chiave per il pubblico e sul supporto agli strati meno abbienti di popolazione. Il documento riassume dunque i piani del Governo per la *Spending Review* e le misure necessarie alla sua attuazione.

A17 – UK: Spending Review 2010 volume II, House of Commons, Science and Technology Committee, 2011 – pp.87.

Il documento riporta i commenti di alcuni esperti in materia di scienza e tecnologia sull'effetto che i tagli della *Spending Review 2010* hanno avuto sui loro progetti e più in generale sui dipartimenti scientifici e tecnologici del Regno Unito. Le risposte degli intervistati sono quasi tutte convergenti e orientate ad enfatizzare come i tagli alle attività ed alle strutture scientifiche possano causare nel medio lungo periodo una perdita consistente per il futuro del Paese.

A18 – UK: The role of local authorities in health issues, audizione del prof. Chris Bentley presentata al Communities and Government Local Committee, 2013 – pp.11.

Il documento riporta gli esiti di un'inchiesta sul ruolo delle Autorità Locali in materia di salute. L'esperto Chris Bentley sostiene quanto sia difficile operare delle valutazioni in merito, vista la grande disuguaglianza – imputabile anche alla diversità delle aree geografiche – nella gestione della sanità dei diversi enti locali. Bentley sostiene che il vero problema è quello del coordinamento tra le politiche del Governo Centrale e quelle degli Enti Locali.

A19 – FR: La LOLF - Loi Organique relative aux Lois de Finances, Ragioneria generale dello Stato, 2008 – pp.26.

Il documento è incentrato sulla spiegazione delle principali differenze tra la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances) e le disposizioni normative riguardanti il bilancio dello Stato e la contabilità pubblica in Italia. Il sistema del bilancio pubblico francese è rimasto immutato tra il 1959 e il 2006, anno in cui ha trovato applicazione la LOLF, approvata nel 2001. Fino al 2006 la ripartizione dei poteri tra Governo e Parlamento era sbilanciata a favore del primo: il Parlamento votava solo sulle innovazioni normative, i cui effetti finanziari ammontavano in media a circa il 5% del totale della spesa. Con la LOLF i poteri del Parlamento e del Governo vengono invece a riequilibrarsi. L'applicazione della LOLF ha rappresentato la conclusione di un lungo periodo di studio ed analisi, durante il quale è stato introdotto il principio della valutazione della *performance* e sono state messe a punto le definizioni di missioni, programmi, obiettivi e indicatori. Si è passati dalla logica dei mezzi alla logica dei risultati (obiettivi), evidenziando le finalità dell'azione pubblica e attribuendo responsabilità e autonomia gestionale a chi implementa il programma. La Spesa dello Stato viene riferita alle missioni, le quali sono costituite da un insieme di programmi che concorrono all'attuazione delle politiche pubbliche. Ogni programma è composto da una o più azioni che sono riferite a specifici obiettivi. La LOLF consiste nell'introduzione di una nuova cultura di gestione della "cosa pubblica" basata sulle *performance*, allo scopo prevedendo appositi indicatori. Il bilancio dello Stato viene approvato annualmente e prevede la discussione della previsione delle entrate, del tetto massimo della spesa complessiva e del conseguente disavanzo, e l'approvazione dell'articolazione della spesa per missioni. Il disegno di legge del bilancio viene accompagnato da documenti tecnici che riguardano gli aspetti macroeconomici, il gettito fiscale e l'andamento delle spese. Il Ministero del bilancio controlla l'andamento complessivo per programma (sostenibilità della spesa/rispetto del tetto). La *spending review* è stata avviata a luglio 2007, con l'obiettivo di ottenere non solo guadagni di produttività sui programmi dati, ma anche di riconsiderare l'utilità di ciascun programma. Con l'introduzione della LOLF è stato rivisto e

rinnovato anche il sistema di contabilità pubblica: oltre al piano dei conti per le Amministrazioni Centrali, sono stati creati dei piani dei conti (economico-patrimoniali) per le varie tipologie di enti (Comuni, Ospedali, ecc. – per un totale di circa 20 appositi piani).

A20 – FR: Project de Loi, de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, Ministère de l'Économie et des Finances – pp.64.

Questo documento descrive il disegno di legge di programmazione delle finanze pubbliche (PFLSS). Tale disegno ha inteso fissare le regole di gestione delle finanze pubbliche secondo il nuovo quadro europeo definito dal trattato di stabilità. Dal 2007 il debito pubblico della Francia è aumentato fino a raggiungere nel 2011 l'86% del PIL: la sua riduzione e il recupero dell'equilibrio dei conti pubblici è dunque, secondo gli estensori del disegno di legge, una priorità. Le manovre di rientro devono ad ogni modo essere basate sul sostegno alla crescita dell'economia e dell'occupazione, sulla sicurezza e sulla giustizia. Più in particolare, il disegno di legge in oggetto precisa la strategia che il Governo intende perseguire nei successivi cinque anni definendo il percorso da intraprendere al fine del riequilibrio dei conti pubblici. Questo percorso, nelle intenzioni degli estensori, dovrà essere articolato in due fasi. La prima è quella del risanamento dei conti, data la loro odierna insostenibilità. Questa fase sarà contraddistinta da una limitazione del rapporto deficit/PIL al 3% entro il 2013 e a partire dal 2014, da un abbassamento del rapporto debito/PIL. La seconda fase mirerà invece all'equilibrio strutturale dei conti pubblici, al fine di consentire in futuro dei margini di manovra per l'azione pubblica. Il saldo strutturale sarà quindi ricondotto allo 0,5% del PIL entro il 2015 per volgere all'equilibrio nel 2016/2017. Infine, le Autorità Locali dovranno prendere parte all'operazione di rientro attraverso la riduzione progressiva dei concorsi statali.

A21 – FR: Projet de loi de finances pour 2013. Solidaires et responsables pour une France plus juste, Ministère de l'Économie et des Finances – pp.25.

Il documento descrive un ambizioso programma di riforme per riconquistare una crescita più forte, più equilibrata e solidale. A livello nazionale, il governo ha avviato interventi per il riordino delle Finanze Pubbliche e adottato misure immediate per l'occupazione, per favorire le fasce di popolazione con reddito medio-basso, contenere i prezzi del carburante, e cancellare la crescita dell'IVA. Il progetto di riforma è stato avviato per riequilibrare e rafforzare la crescita economica a lungo termine attraverso il finanziamento dell'economia (investimenti pubblici, riforma bancaria), la riforma della finanza pubblica, la riforma del mercato del lavoro, la riforma dell'azione pubblica e la riforma dell'edilizia. Le politiche di riduzione del debito sono condotte in modo da preservare la domanda senza danneggiare l'offerta produttiva, ristabilendo la progressività dell'imposizione sulle famiglie e riequilibrando la tassazione sulle imprese. In questo modo la riforma della finanza pubblica intende conciliare la riduzione delle disuguaglianze con l'imperativo dell'efficienza economica.

A22 – FR: Loi de programmation des finances publiques 2012-2017. Réduire la dette pour préparer l'avenir, Ministère de l'Économie et des Finances – pp.18.

Il progetto anticipa il Progetto di legge Organica (PLO) di programmazione della finanza pubblica che recepisce nel diritto interno il Trattato di Stabilità, Coordinamento e Governance (TSCG), proponendo un percorso di rientro programmato dal deficit.

A23 – FR: Direction générale des Finances publiques, 2011, Rapport d'activité 2011 – pp.44.

Il documento descrive il successo ottenuto nel 2011 dalla Direzione Generale delle Finanze pubbliche (DGFIP) – che nasce dall'unificazione della Direzione Generale delle Imposte e della Direzione Generale di Contabilità Pubblica – con l'introduzione di regolamenti del personale unificati, una struttura organizzativa unificata e nuove regole di gestione delle risorse umane. Questo rapporto contiene informazioni su tutte le attività della DGFIP circa la tassazione e la gestione pubblica, e sulle principali azioni messe in atto al fine di modernizzare e migliorare il paese e al contempo servire i cittadini, le autorità locali, i partner e la nazione nel suo complesso. Una delle priorità della DGFIP nel 2011 è stata il miglioramento della qualità dei servizi pubblici rivolti ai cittadini. Tra gli obiettivi raggiunti si ricordano l'istituzione di procedure online e la creazione di nuovi servizi per gli enti locali. Nel 2011, il DGFIP ha ottenuto buoni risultati nello svolgimento di tutte le attività di gestione dell'imposizione pubblica. Ne costituisce la prova l'aumento del numero di dichiarazioni fiscali registrate, l'aumento del numero di cittadini che pagano le imposte on-line e la variazione di gettito imputabile alla lotta all'evasione fiscale.

A24 – FR: Ministère de l'Économie et des Finances, Ministère délégué chargé du budget, Projet de loi de programmation des finances publiques 2013-2017. Les chiffres clés – pp.8.

Il documento presenta alcune tabelle contenenti dati economici e finanziari relativi all'economia internazionale e francese, alle entrate, alle spese per missioni, alle spese per il personale, alla spesa pubblica, ai saldi complessivi, ai dati programmatici fino al 2017.

A25 – FR: Ministère du budget des comptes publics de la fonction publique et de la réforme de l'État, Ph. Josse, Directeur du Budget, Direction générale de la modernisation de l'État, 2007, Présentation de la RGPP – pp.16.

Il documento si sofferma sull'analisi e sui principali vantaggi connaturati alla Revisione Generale delle Politiche Pubbliche (RGPP). In primo luogo vengono evidenziati i principali obiettivi della riforma, in primis quello di riportare il rapporto Debito/PIL al di sotto del 60% entro il 2012. Oltre al rispetto degli obiettivi di spesa relativi al periodo 2008-2012, vengono descritti anche una serie di possibili miglioramenti ottenibili con la RGPP, quali quelli in ambito pensionistico, anche attraverso una sola parziale sostituzione dei pensionandi pubblici, e quelli relativi ad una razionalizzazione delle spese ascrivibili al funzionamento della macchina statale. L'approccio della RGPP prevede anche una valutazione trasversale di ulteriori aree di intervento statale, al fine di una maggiore ottimizzazione nell'uso delle risorse. Il focus è sugli interventi destinati all'occupazione e alla formazione, alle città e alle abitazioni, alla sanità, allo sviluppo e al lavoro, alla famiglia e alla lotta alla povertà.

A26 – FR: Conseil de la modernisation des politiques publiques, 2008, La révision générale des politiques publiques (RGPP) – pp.176.

Il rapporto è articolato in 3 sezioni: un'introduzione, una parte I e una parte II. L'introduzione contiene una presentazione sintetica del rapporto da parte del Ministro del Bilancio Eric Woerth. Nel documento di sintesi sono messe in luce le priorità che hanno mosso la revisione generale delle politiche pubbliche (disporre di una organizzazione amministrativa e di strumenti di intervento pubblico più semplici ed efficienti; valorizzazione del lavoro dei dipendenti pubblici e riduzione del livello della spesa pubblica francese, la più elevata nella zona euro e la seconda più elevata tra i paesi sviluppati). L'introduzione contiene inoltre una sintesi della Revisione Generale delle Politiche Pubbliche (RGPP) che evidenzia, tra l'altro, gli obiettivi di spesa futuri e le modalità di intervento, nonché le procedure di attuazione delle riforme prese dal Consiglio della Modernizzazione e delle Politiche Pubbliche (CMPP). La parte I elenca le decisioni del Consiglio della Modernizzazione e delle Politiche Pubbliche (CMPP) prese il 4 aprile 2008. Esse comprendono la modernizzazione dei ministeri (Ministero dell'Ambiente e dello sviluppo sostenibile, Ministero dell'Interno, Ministero della Difesa, Ministero dell'Istruzione, Ministero della Salute, Ministero della Giustizia e Ministero dell'Agricoltura sono solo alcuni) e le grandi politiche di intervento come le politiche per la casa, per le famiglie e per lo sviluppo delle imprese. La parte II descrive l'attuazione delle decisioni del CMPP del 12 dicembre 2007 in cui vengono spiegate le misure specifiche per i singoli Ministeri e le misure trasversali, come la determinazione di un bilancio pluriennale per lo Stato o la gestione delle risorse umane.

A27 – FR: Ministère du budget des comptes publics de la fonction publique et de la réforme de l'État, Direction générale de la modernisation de l'État, 2009, The General Review of Public Policies. Method, Progress and Outcomes – pp.27.

Il documento descrive i principali metodi, progressi e risultati imputabili alla Revisione Generale delle Politiche Pubbliche (RGPP) in Francia. Secondo quanto si afferma nel documento gli obiettivi della riforma consistono nel migliorare la qualità dei servizi pubblici per meglio rispondere alle esigenze degli utenti, migliorare la competitività nazionale in un contesto globale, riallocare le risorse finanziarie per meglio allinearsi con gli obiettivi politici e incentivare i dipendenti pubblici all'adattamento ai nuovi metodi di lavoro e di gestione delle risorse umane. Gli organismi preposti all'attuazione della riforma sono distinti in 16 team per l'audit ministeriale, 6 team per l'audit delle principali politiche e 4 gruppi di lavoro che si occupano di gestione delle risorse umane, organizzazione dell'amministrazione regionale dello Stato, relazioni tra Governo centrale ed enti locali e semplificazione delle procedure. Il documento presenta inoltre le diverse fasi temporali di attuazione della RGPP e il ruolo dei singoli ministeri nell'attuazione della riforma.

A28 – FR: Ministère du Budget des Comptes publics et de la Fonction publique, Direction générale de la modernisation de l'État, 2008, La modernization de l'État en pratique – pp.4.

La pubblicazione si sofferma sul ruolo della Direzione Generale per la Modernizzazione dello Stato (DGME) nell'ambito della Revisione Generale delle Politiche Pubbliche (RGPP). La missione della DGME consiste nel sostenere e garantire l'attuazione della riforma (RGPP), controllare che le decisioni del Consiglio per la Modernizzazione delle Politiche Pubbliche (CMPP) vengano attuate e supportare i ministeri nella fase di attuazione delle decisioni. La DGME si occupa del controllo operativo del processo di attuazione della riforma, del suo monitoraggio e della valutazione dei

risultati. Allo stesso tempo essa fornisce consulenza metodologica per l'implementazione delle azioni della RGPP ai singoli ministeri. Il documento fornisce inoltre una serie di contatti relativi ai referenti delle *equipe* incaricate di attuare la missione della DGME.

A29 – FR: Ministère du Budget des Comptes publics et de la Fonction publique, Direction générale de la modernisation de l'État, Migeon F. M., 2010, RGPP – pp.18.

Questo documento costituisce il terzo rapporto sullo stato di avanzamento della Revisione Generale delle Politiche Pubbliche (RGPP). Posto che una migliore organizzazione dello Stato, un'amministrazione pubblica più efficace e delle politiche pubbliche più efficienti sono fondamentali per ottenere un migliore impiego delle risorse a disposizione e una riduzione del deficit del Paese, esso si sofferma sui progressi compiuti lungo le direttrici previste al febbraio del 2010, allorché circa il 76% delle misure preventivate apparivano completate. Nel rapporto si evidenzia come lo Stato centrale e le amministrazioni locali abbiano operato al fine di ottenere il massimo grado di efficienza attraverso l'accorpamento delle funzioni di diversi organismi pubblici e mediante alcune riforme strutturali, come quella della giustizia. Il miglioramento della qualità dei servizi al pubblico costituisce un'importante condizione per ottenere una buona organizzazione dello stato. Vengono citate a titolo di esempio le misure come il passaporto biometrico e l'accesso ai servizi pubblici via web. Sono poi esaminate alcune delle misure volte all'ottenimento della riduzione del numero dei dipendenti pubblici e al controllo delle spese di funzionamento e di intervento che, in linea generale consentono il risparmio di ingenti risorse. Nel rapporto si sottolinea che con la Revisione Generale delle Politiche Pubbliche è stato possibile ricompensare i dipendenti e i funzionari in base al merito oltre a garantire loro migliori condizioni di lavoro. Come tappe ulteriori da raggiungere si considerano infine la riduzione del personale, la revisione delle spese di intervento, il miglioramento della qualità dei servizi e il miglioramento della performance della Pubblica Amministrazione.

A30 – FR: Ministère de l'Économie et des Finances, 2012, Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État – pp.353.

Il documento è un rapporto di valutazione della Riforma Generale delle Politiche Pubbliche (RGPP) effettuato dall'Ispezione generale delle finanze, degli affari sociali e dell'amministrazione. Esso è frutto di una analisi della documentazione esistente, di una serie di interviste, dell'elaborazione delle risposte ad un questionario somministrato ad organismi pubblici a diversi livelli di governo (direttori generali e prefetti per esempio) e agli organismi sindacali che partecipano al Consiglio della funzione pubblica, nonché di una serie di incontri successivi alla valutazione delle stesse risposte. Nel documento si enfatizza che la valutazione della RGPP risulta essere difficoltosa poiché tra il 2007 e il 2012 sono state portate avanti *simultaneamente* diverse altre riforme. Secondo gli estensori del rapporto, l'obiettivo della RGPP è stato compromesso dal metodo adottato, troppo limitato alla sola macchina statale centrale, alieno a logiche di confronto con gli organismi di protezione sociale e con le collettività territoriali, privo del valore aggiunto della concertazione, focalizzato su tempi di realizzazione ristretti e troppo concentrato sul conseguimento di risparmi nel breve termine. La RGPP avrebbe inoltre subito una perdita di credibilità imputabile alla sovrapposizione di interventi di natura e portata diseguali, di una comunicazione inadeguata e

eccessivamente tecnica, di una gestione delle risorse umane non all'altezza della sfida. Per di più, l'ampia portata della RGPP rende difficile valutarne l'impatto finanziario, comunque reale. Nel rapporto si enfatizza come l'attività di revisione si sia concentrata prevalentemente sulla ristrutturazione e la razionalizzazione dei servizi e dei processi della Pubblica Amministrazione, conducendo ad un risparmio pari a circa 11,9 miliardi di euro alla fine del 2012 a fronte di una previsione di 12,3 miliardi. Sempre secondo gli estensori del rapporto, una riforma di revisione della spesa pubblica non può riguardare soltanto lo Stato ma deve coinvolgere diversi attori, come le autorità locali. Inoltre, ai tagli alla spesa andrebbero associate politiche di miglioramento dei servizi e di sviluppo; altrimenti non si vede come si possa parlare di "Riforma dello Stato". A fronte di questi *caveat*, nel rapporto viene proposto un metodo funzionale al rinnovamento dell'azione pubblica. Occorrerebbe: dare voce ai funzionari e ai dipendenti pubblici e raccogliere le loro proposte per cercare di eliminare i reali malfunzionamenti dei servizi; coinvolgere al di là dello Stato centrale, tutti gli attori implicati nella riforma come gli enti locali; migliorare infine la gestione e la formazione delle risorse umane. Al fine di conseguire questi obiettivi viene proposta la possibile istituzione di un comitato interministeriale che svolga un ruolo guida; viene evidenziata la necessità di un maggiore coordinamento tra i ministeri e di un attento monitoraggio dei progressi compiuti. Gli estensori del rapporto suggeriscono infine la creazione di un apposito comitato interministeriale che si occupi di gestire il controllo del bilancio.

A31 – UK: APS Group Scotland, 2011, *Scottish Spending Review 2011 and Draft Budget 2012 - 13*, published by the Scottish Government, Edinburgh – pp.262.

Il documento presenta la programmazione ufficiale della spesa pubblica da parte del Governo Scozzese relativa ai periodi 2012-2013 e 2014-2015. Il governo centrale del Regno Unito ha imposto alla Scozia, così come a tutto il paese, una riduzione della spesa pubblica che non ha precedenti. Solo nel 2011-12 la riduzione della spesa è stata, come è enfatizzato nel documento, di 1,3 miliardi di sterline mentre le stime relative al periodo 2010-2015 indicano una riduzione del bilancio in termini reali pari al 9,2%. Il Governo scozzese critica i tagli di spesa relativi alla Scozia e al Regno Unito. I tagli, giudicati troppo drastici sia per l'entità sia per la tempistica, minaccerebbero infatti la ripresa economica. Nondimeno, gli impegni prefissati con il governo centrale richiedono il rispetto dei previsti limiti di spesa. Il Governo Scozzese sostiene comunque che, nonostante l'entità delle riduzioni, ha inteso agire in modo da garantire servizi pubblici di qualità (ad esempio attraverso i finanziamenti destinati al miglioramento delle infrastrutture ferroviarie, degli ospedali e dell'edilizia scolastica) e una maggiore occupazione attraverso la gestione degli appalti pubblici, l'apprendistato e la formazione. Si afferma inoltre che la Scozia intende continuare a offrire ai suoi cittadini un'istruzione superiore gratuita, e a investire in un'economia a basse emissioni di carbonio. Nonostante i tagli alla spesa pubblica, il governo scozzese intende altresì continuare a garantire un programma di aiuti alle imprese e il sostegno al sistema sanitario nazionale (con 826 milioni di sterline distribuite in 3 anni). Nonostante gli impegni presi con il governo centrale, il governo scozzese intende rispondere alle esigenze delle famiglie attraverso il congelamento della *Council Tax*, l'incremento delle forze dell'ordine al fine di una maggiore sicurezza, la garanzia di un numero di insegnanti adeguato al numero di studenti, e, infine, il miglioramento dell'assistenza sanitaria e sociale agli anziani. Il governo scozzese si

dichiara pronto a investire fino al 2015, 90 milioni di sterline sul Fondo per il Futuro della Scozia (SFF) al fine di sostenere gli importanti obiettivi economici, sociali ed ambientali che si è prefissato. Nell'affrontare le sfide imposte dalla realizzazione della *Spending Review*, il Governo scozzese rivendica ad ogni modo una maggiore indipendenza dal governo centrale per poter prendere decisioni cruciali per il futuro del paese in autonomia.

A32 – FR: OECD, 2012, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : France – Une perspective internationale sur la RGPP – pp.12.

Questo rapporto dell'OCSE analizza la Riforma Generale delle Politiche Pubbliche (RGPP) e ne descrive i risultati al 2012. La RGPP è in corso dal 2007 ed ha lo scopo di: migliorare i servizi per i cittadini; razionalizzare la spesa pubblica; modernizzare la gestione delle risorse umane dello Stato. Le misure adottate sono più di 500: di queste, 392 erano in corso di attuazione alla data di redazione del rapporto. La RGPP comprende: l'ottimizzazione di riforme dello Stato come le riforme strutturali; la riforma della governance interna; la gestione delle riforme del servizio pubblico per migliorare la qualità dei servizi, in particolare attraverso l'e-government. Le riforme sono state condotte con l'obiettivo di ridurre i costi operativi, tra i quali il costo del personale. Secondo gli estensori del rapporto, la RGPP ha contribuito ad avviare la ricerca sistematica di una maggiore efficienza nella gestione della macchina pubblica e a favorire una cultura innovativa in grado di migliorare i servizi ai cittadini riducendone i costi. Per far fronte ai problemi di bilancio attuali, nel documento si sostiene che la riforma sistematica dello Stato dovrebbe incidere sulle voci di spesa che maggiormente gravano sul bilancio, quali le spese di intervento o l'organizzazione delle politiche pubbliche a livello locale. Secondo l'OCSE, che manifesta un giudizio nettamente positivo sulla riforma, la RGPP potrebbe essere infine fonte di ispirazione per altri paesi in cui decisioni analoghe sono particolarmente difficili da attuare.

A33 – FR: Ministère du Budget des Comptes publics et de la Réforme de l'État, 2012, Rapport sur la Dépense Publique et son Évolution – pp.80.

Il rapporto, voluto dal Governo Francese, analizza l'evoluzione della spesa pubblica e le sue determinanti, per natura e per sottosettore della Pubblica Amministrazione. Il documento aiuta a comprendere quali sono le leve della spesa pubblica che determinano l'equilibrio e l'indebitamento dei governi. Il documento può essere utile per una valutazione comparata delle politiche di rientro dei diversi stati a partire dall'esperienza francese descritta in estremo dettaglio.

A34 – FR: Observatoire des finances locales, 2011, Les finances des collectivités locales en 2011 – Etat des lieux – pp. 203.

Il rapporto dell'osservatorio della finanza locale descrive lo sviluppo delle finanze delle comunità locali. Nel 2008 le autorità locali sono state duramente colpite dalla crisi economica, perché il drastico incremento della domanda di servizi sociali ne ha messo a dura prova i sistemi finanziari. Nel 2010 le autorità locali hanno ridotto le spese in conto capitale (-8,3%) e rallentato la crescita del debito (3,4%). Tra il 2011 e 2014 sono previsti ulteriori tagli dei fondi agli enti locali. Nel documento si sostiene che il taglio dei fondi da parte dello Stato avverrà nell'ottica di un

rafforzamento dei meccanismi di perequazione orizzontale al fine di ridurre le disuguaglianze, in termini di ricchezza, tra le comunità.

A35 – UK: Centre for Policy Studies Growth Bulletin, 2012, What would a comprehensive 'comprehensive spending review' entail? – pp. 5.

Il documento si propone di esaminare la *Comprehensive Spending Review* per individuare le azioni da porre in essere con la nuova *Spending Review*. Secondo quanto sostenuto, con la precedente *Spending Review* si è cercato di rinviare le spese in conto capitale, in particolare quelle relative al settore dei servizi. Secondo gli estensori del documento sarebbe più opportuno ripensare interamente il ruolo dello Stato, eliminando i programmi che non riescono a raggiungere gli obiettivi prefissati. Invece, le azioni di riduzione del deficit del Governo, sono state improntate secondo la disamina degli autori, ad un taglio delle spese in conto capitale e ad un aumento delle imposte. Secondo gli stessi autori, occorrerebbe intraprendere una serie di azioni al fine di incrementare l'efficacia della *Spending Review*. Così, piuttosto che analizzare gli effetti dei cambiamenti sull'equità bisognerebbe valutare l'impatto delle politiche connaturate alla *Spending Review* sulla crescita. Occorrerebbe poi esaminare le spese in base alla loro funzione e alle aree di impatto economico, piuttosto che in base ai diversi dipartimenti. Gli effetti economici delle spese andrebbero poi valutati sulla base dei prezzi relativi (il deflatore del PIL correntemente utilizzato potrebbe non essere appropriato per i settori ad alta intensità di lavoro come il settore sanitario o dei servizi sociali le cui dinamiche inflattive potrebbero essere superiori a quelle dell'indice aggregato). D'altra parte occorrerebbe identificare precisamente i lavoratori in prima linea come i paramedici o i vigili del fuoco. Infine sarebbe necessaria una maggiore accortezza e precisione sulle stime dei salari dei dipendenti pubblici al fine di valutare meglio il possibile impatto sull'occupazione.

A36 – UK: Centre for Policy Studies, 2012, How to cut government spending – pp. 8.

La pubblicazione descrive in dettaglio la crisi economica del Canada e i successivi tagli alla Spesa Pubblica applicati dal suo governo negli anni '90, fornendo un buon termine di confronto con la *Spending Review* del Regno Unito. Sebbene la situazione economica globale negli anni '90 fosse migliore rispetto a quella attuale, il Governo del Canada è riuscito a portare avanti una riforma della Spesa Pubblica esemplare dalla quale il Regno Unito può, secondo gli estensori della pubblicazione, trarre esempio. L'insegnamento dell'esperienza canadese suggerisce di: operare con convinzione e determinazione; non focalizzarsi eccessivamente sui ministeri; non fare tagli lineari ma operare tagli su interi programmi; provare a tagliare le spese prima di decidere di aumentare le tasse.

A37 – UK: Sandford M., 2013, The local government resource review, pp.9.

Il documento contiene molteplici informazioni sul tema della *resource review* dei governi locali nel Regno Unito e delle sue due fasi. Relativamente alle stesse, il documento riassume le principali linee di intervento scaturite dalla ricerca di modalità funzionali al perseguimento di una maggiore autonomia e libertà finanziaria per le autorità locali. Il documento è particolarmente importante

per il rimando ad una serie di ulteriori documenti (di cui viene fornito il collegamento ipertestuale) che approfondiscono le maggiori tematiche relative alla *resource review*.

A38 – UK: Adam S., Emmerson C., e Kenley A., 2007, A survey of UK Local Government Finance, IFS Briefing Note No.74, pp. 40.

Questo saggio fornisce una visione d'insieme del sistema della finanza pubblica locale nel Regno Unito. Il documento è articolato in cinque sezioni. La sezione 2 fornisce una buona descrizione della struttura dei governi locali in Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord. La sezione 3 riassume le tendenze di lungo periodo della spesa pubblica locale per l'economia del Regno Unito enfatizzando sia il loro rilievo temporale, sia la composizione della spesa in conto corrente e in conto capitale. La sezione 4 del saggio si concentra sul finanziamento delle autorità locali, descrivendo la quota parte che deriva dal governo centrale e i proventi che scaturiscono dai servizi pubblici locali. Nella sezione 5 vengono discusse sia la *Council Tax*, sia le relative detrazioni fiscali. L'ultima sezione del saggio è particolarmente importante in quanto descrive quelle che per gli autori sono le possibili opzioni di riforma del sistema.

A39 – UK: Communities and local Government, 2012, Local Government Financial Statistics England No. 22, pp.162.

La rilevanza di questo documento sta nel ricco insieme di dati finanziari relativi alle autorità locali inglesi. Questi dati sono particolarmente importanti al fine del monitoraggio della spesa pubblica. Il volume contiene informazioni sulle spese e sui proventi fiscali inerenti all'anno 2010-2011. Sono altresì presenti delle stime relative al 2011-2012. La consultazione di questo documento può essere utile qualora si desideri realmente approfondire il tema della finanza locale in Inghilterra. Per di più i dati sono adeguatamente commentati. Più in particolare il documento è articolato in 7 capitoli più un *Annex*. La documentazione statistica verte essenzialmente su: gli strumenti attraverso i quali i governi locali acquisiscono le necessarie risorse (in particolare la *Council Tax*); il dettaglio delle spese sia in conto corrente sia in conto capitale e delle relative fonti di finanziamento; una disamina puntuale delle attività e delle passività; le cifre relative al numero dei dipendenti pubblici locali e alle loro retribuzioni; i dati relativi ai fondi pensione dei dipendenti pubblici locali con un focus sugli schemi pensionistici dei vigili del fuoco. L'*Annex* è particolarmente utile qualora si desideri approfondire la geografia e la storia dei governi locali in Inghilterra.

A40 – UK: HM Treasury, 2013, Public Sector Finance Databank: march 2013 (a cura di Yasmine Salas) – database.

Database fondamentale sulle finanze del settore pubblico del Regno Unito. L'ultimo aggiornamento disponibile risale al 12 aprile 2013. Contiene una serie di dati relativi: agli aggregati fiscali chiave su base annuale e mensile; al bilancio aggiustato per il ciclo (come % del PIL); al debito pubblico (miliardi di sterline e come % del PIL); ai saldi di bilancio; alle spese pubbliche (miliardi di sterline e come % del PIL); alle spese per settore; alle spese del governo centrale e dei governi locali (miliardi di sterline), etc. Il database consente valutazioni approfondite sull'entità e la direzione delle manovre attuate dal governo britannico (per quanto brevi, sono infatti disponibili anche alcune serie storiche).

A41 – UK: HM Government, 2010, *Decentralisation and the Localism Bill: an essential guide*, pp.12. Questo documento è una guida al *Localism Bill*, la legge con cui il Regno Unito ha inteso attuare uno spostamento dei poteri dal governo agli enti e alle comunità locali attraverso la decentralizzazione. Allo stesso tempo, esso ne rappresenta una giustificazione. La legge viene infatti vista come il pilastro giuridico che incorpora e rende possibili le sei principali azioni che occorre intraprendere per compiere il passaggio dal *Big Government* alla *Big Society* e garantire, in questo modo, un maggiore potere agli individui e alle comunità. Queste azioni consistono: nell'alleggerimento del carico della burocrazia, il cui effetto limita le condotte a livello locale; nel rendere possibile l'autonomia delle comunità locali nella gestione del loro sviluppo; nell'incrementare il controllo locale della finanza pubblica; nel diversificare l'offerta dei servizi pubblici, ponendo termine ai monopoli del settore pubblico; nel rafforzare la consapevolezza degli individui sulle azioni governative attraverso un aumento dell'informazione disponibile, in particolare di quella relativa agli obiettivi, alle modalità e agli effetti delle spese pubbliche; nel fortificare l'*accountability* delle comunità rispetto ai loro membri.

A42 – UK: UK Government, Department for Business, Innovation and Skill, 2012, *Business Plan 2012-2015*, pp.28.

In questo documento sono descritte le priorità del dipartimento per le imprese, l'innovazione e le *skill* (BIS) e le modalità di implementazione delle stesse. Il documento, che contiene un'ampia messe di cifre, è diviso in 4 sezioni: da A a D. Di particolare interesse è la sezione C, in cui è esplicitato il piano di riforma strutturale del dipartimento. Viene anche specificata in dettaglio la spesa pianificata del BIS nel periodo della *spending review*. Sono poi descritti i dati chiave e gli indicatori che il BIS intende pubblicare in futuro al fine di consentire una valutazione del costo e dell'impatto dei servizi pubblici.

A43 – UK: HM Government, *Open Public Services White Paper*, 2011, pp. 58

Il documento indica le azioni da intraprendere per realizzare il passaggio da un modello chiuso ad un modello aperto di erogazione dei servizi pubblici. Le misure sono articolate in relazione alle tre categorie fondamentali di servizi individuate nel documento: *Individual Services*, *Neighbourhood services*, *Commissioned services*.

A44 - UK: HM Government, *Open Public Services 2012*, pp. 96

Il documento descrive lo stato di attuazione del modello aperto di erogazione dei servizi pubblici, promosso con il *White Paper Open Public Services* (A43). Una sintesi dei risultati è presentata nell'*Executive summary*. Nei capitoli successivi, per ciascuna delle categorie di servizi pubblici previste nel *White Paper*, si indicano le misure in corso di attuazione presso i singoli ministeri ed il loro stato di avanzamento.