

Una Spesa Pubblica efficiente come motore di sviluppo

Quando parliamo di spesa pubblica ci concentriamo esclusivamente verso l'efficienza nell'uso delle risorse per produrre servizi al cittadino e all'impresa, con una totale focalizzazione sul lato della "domanda" dei servizi. Il soggetto pubblico compra beni e servizi che utilizza per produrre, al minor costo e con la miglior qualità, servizi ai suoi utenti. Questo ragionamento, ineccepibile dal punto di vista economicistico, non è a nostro modo di vedere corretto. *Esso accomuna la spesa pubblica alla spesa effettuata da qualunque soggetto privato pur in presenza di profonde differenze tra le due missioni.*

La missione di un soggetto privato è principalmente quella di acquisire beni e servizi al minor costo/maggior qualità possibile, da utilizzare nel proprio processo produttivo al fine di "arricchire" di valore i propri prodotti quando questi vengono ceduti al mercato. Il driver è lo "sfruttamento" di chi fornisce risorse e delle risorse stesse.

La missione della spesa pubblica, quando correttamente indirizzata, è quella di fare il pubblico interesse, da una parte soddisfacendo la domanda di servizi fornendo qualità al minor costo, dall'altra aiutando chi produce beni e servizi a qualificare la sua "offerta". *La qualificazione dell'offerta stimola il mercato a svilupparsi correttamente*, promuove prodotti e servizi innovativi che possano favorire la crescita complessiva del sistema paese. *La "politica economica della spesa pubblica" si snoda sul versante della domanda e su quello dell'offerta.*

Negli ultimi decenni, una politica neo-liberista ha sempre più concentrato i suoi sforzi sull'idea che il soggetto pubblico dovesse comportarsi come il soggetto privato, evitando di interessarsi su come vengono prodotti beni e servizi e concentrandosi su indicatori economici/qualitativi ma non di sistema. Una spesa pubblica che si concentra solo sul risultato immediato non coglie adeguatamente la sua missione di costruzione di una politica industriale in grado di qualificare e sviluppare il sistema paese. Il sistema

paese necessità di essere stimolato adeguatamente per rafforzarsi e competere sul terreno della globalizzazione. *Stimolare non deve limitarsi al finanziamento o sostegno acritico di ciò che esiste, ma imporre, ove necessario, nuovi terreni e regole (indirizzi) che siano in grado di rafforzare e premiare settori strategic e modelli organizzativi e produttivi efficienti.*

Il modello di un soggetto pubblico che ragiona come un privato non è stato in grado di mantenere/costruire un'industria competitiva in settori strategici, ha invece assecondato e sostenuto settori tradizionali che potevano offrire costi minori (si veda a tal proposito il recente saggio di Luciano Gallino).

Può dunque la spesa pubblica qualificare l'offerta imponendo ai fornitori processi, qualità, efficienza, conoscenza al fine di favorire lo sviluppo di una offerta di servizi competitiva anche a livello più generale ed internazionale?

E' oramai noto come la *spesa pubblica USA* giochi un ruolo fondamentale nel guidare lo sviluppo dell'informatica e l'innovazione in generale. La spesa militare ed aerea spaziale, ad esempio, è stata il traino, negli anni '60 e '70, non solo della ricerca e produzione di innovazione ma anche dello sviluppo della scienza organizzativa, della qualità aziendale, dell'ingegneria del software, della logistica. Il "*modello europeo*", pur nelle diversità, ha visto lo stato direttamente partecipe nelle aziende aprendo nuovi settori e imponendo scelte strategiche, modelli di produzione in grado di sviluppare know-how, competenze, metodologie e processi produttivi. Un modello che ha visto nella partecipazione dello stato uno strumento positivo di sviluppo. Il *modello inglese* in molti settori si è sviluppato attraverso una pubblica amministrazione che fissa le linee guida dei processi produttivi che i fornitori (privati e non) debbono seguire per erogare servizi o fornire beni. Ad esempio, l'ITIL (IT Infrastructure Library) oggi la più diffusa metodologia di erogazione dei servizi informatici al mondo, è stata prodotta da un'agenzia del governo inglese negli anni '80 per descrivere i processi che i suoi fornitori

dovevano seguire nel fornire servizi alla PA misurandone la qualità e l'efficienza. Una metodologia supportata dalla definizione di uno standard del British Standard Institute e ora anche accolta da norme ISO e da pubblicazioni, percorsi di certificazione delle competenze, formazione, organismi di auditing. ITIL è una metodologia che si sta dimostrando un affare, anche in termini economici. Un affare per le agenzie governative che supportano la sua diffusione, per la PA che gode dei benefici di avere un approccio uniforme di erogazione di servizi e per i fornitori che hanno aumentato notevolmente la capacità di rispondere con efficacia alle esigenze dei loro clienti pubblici e privati perché adottano processi che hanno potuto sperimentare nella fornitura alla PA. Sul tema della sicurezza sta avvenendo lo stesso, con lo standard BS7799 che oggi è diventato lo standard internazionale universalmente adottato in termini di sicurezza delle informazioni (ISO 27001).

Dunque la spesa pubblica può essere uno strumento di politica economica ed industriale, ma affinché possa essere efficace è necessario che la PA abbia gli strumenti di governo dell'offerta. Essa deve essere in grado di controllare, guidare ed imporre non solo il cosa viene fornito (l'oggetto da acquisire) ma anche il come (i processi) i fornitori debbano rispondere alle sue esigenze.

Le politiche di outsourcing di beni e servizi che sono portate avanti oggi nel nostro paese, sono in grado di centrare questi obiettivi?

L'esigenza di ridurre il deficit pubblico spesso ha condotto la PA italiana a tralasciare il compito di qualificare l'offerta per concentrarsi sulla riduzione dei costi (in alcuni casi nemmeno il parametro qualitativo è stato mantenuto). E' necessario che la PA cambi questo approccio per assolvere di nuovo ai suoi compiti e alla sua missione.

Il modello per il quale lo stato entra direttamente nella realizzazione dei servizi in molti casi si è dimostrato inefficiente, soprattutto per la cattiva gestione imposta dal sistema politico. Oggi l'Unione Europea impone che lo stato esca dalla gestione diretta in

favore del mercato, questo modello può essere discutibile o meno tuttavia attualmente è un vincolo nella gestione della spesa pubblica.

La risposta possibile è quella di una PA che si doti di personale e competenze in grado di assolvere la sua funzione attraverso lo stimolo e il controllo. E' necessario che la PA sia supportata adeguatamente da strutture centrali che sviluppino linee guida, formazione, know-how, in grado di essere applicate dal personale che ha ruoli operativi nel predisporre e controllare gli appalti e nell'adottare politiche di fornitura. Tuttavia, accanto all'educazione della PA, è necessario che venga promosso un programma di educazione e certificazione dei fornitori sul modello inglese. La PA dovrebbe imporre che i fornitori seguano metodologie corrette e consolidate di produzione di servizi e beni (ad es. rispettino le leggi sulla privacy, adottino e si certifichino su alcuni standard, erogino un adeguato numero di ore di formazione ai propri dipendenti, ecc.). Questo programma sarebbe utile sia per rendere efficiente ed economico il costo dei controlli della qualità della fornitura (un prodotto/servizio di qualità nasce da un ciclo di produzione di qualità); sia per non perdere il controllo sulla conoscenza del prodotto (avere un modo condiviso per documentare e produrre un bene consente di trasmettere la conoscenza con efficacia tra diversi fornitori).

Spesso l'affidamento ai livelli di servizio e alla contrattualistica non è sufficiente per svolgere il controllo. Per esercitare il controllo è necessario impiegare persone e strumenti adeguati, mentre se l'obiettivo è solo costi bassi anche le risorse necessarie al controllo verranno sacrificate. In ogni caso le penali o i livelli di servizio sono strumenti per penalizzare il disservizio, quando, invece, sarebbe necessario premiare un controllo preventivo per evitarlo. Appalti conquistati prevalentemente sul basso costo favoriscono un'organizzazione della fornitura che accetti il rischio della penale, magari penalizzando la qualità fino a mettere a rischio il servizio stesso.

In realtà proprio nella esternalizzazione è necessario dotarsi di risorse interne in

grado di guidare e controllare le forniture. Dal punto di vista più generale, poi, un'esternalizzazione completa può creare dipendenza nei confronti del fornitore, soprattutto quando si acquisiscono servizi basati sulla conoscenza (ad esempio IT) non standardizzati. Una dipendenza che aumenta i costi vanificando i risparmi iniziali (quante gare finiscono con estensioni e ampliamenti di perimetro). *Contrastare la dipendenza efficacemente si può se vengono imposti standard aperti* sia nei processi di erogazione, sia nell'interoperabilità (ad esempio nelle applicazioni IT), sia nei prodotti (governando l'uso di ambienti operativi che danno luogo a posizioni dominanti).

D'altra parte la libertà al fornitore di proporre un modello di qualità non garantisce nella reale garanzia di qualità. La PA da una parte non riesce a monitorare il fornitore "inseguendolo" sul modello di quest'ultimo, dall'altro l'uso di diversi modelli di qualità non consentono alla PA di confrontare adeguatamente i dati storici tra diverse forniture costruendo un benchmark. *Con un'analisi storica sarebbe possibile misurare efficacemente il servizio*, ad esempio monitorando se un fornitore sta sotto-dimensionando un servizio eccessivamente, anche in sede di offerta.

In che modo l'esternalizzazione dei servizi può essere utile e produttiva?

L'esternalizzazione è sicuramente un ottimo metodo per risparmiare e rendere efficiente un servizio se segue le logiche di economia di scala o di scopo. Ad esempio quando un'amministrazione esternalizza un servizio a chi ha già servizi simili (ad esempio è il caso dei Centri di Servizi Territoriali per i servizi IT). *L'esternalizzazione è anche utile quando vengono dati in gestione servizi non strategici o standardizzabili, quando c'è una esigenza di competenze innovative o specialistiche non presenti all'interno.* In questi casi sarebbe utile affiancare le risorse esterne con figure adeguate interne che possano acquisire know-how.

L'outsourcing è un utile strumento di politica efficiente se è affiancato da una PA in grado di qualificare l'offerta dei servizi attraverso la costruzione di un insieme di

regole che impongano al nostro sistema produttivo di produrre beni e servizi in grado di competere nella globalizzazione; se, per le aziende, la finalità dell'outsourcing non diventa quella modellarsi sulle esigenze delle gare mettendo in mobilità il personale appena finita la commessa perché nel frattempo non si è colta l'opportunità di sviluppare un modello imprenditoriale efficiente per il mercato.

In che modo la PA può assolvere il suo ruolo di qualificazione dell'offerta?

E' necessario che la PA imponga un insieme di regole che possano imporre efficienza e trasparenza, che consentano di premiare quelle aziende in grado di fornire servizi e beni eccellenti. Regole prodotte e controllate da strutture interne alla PA, in linea con gli standard internazionali o con le pratiche maggiormente adottate dall'industria. Non si tratta di costruire nuova burocrazia ma di guidare l'offerta verso un percorso virtuoso.

La PA è la prima spesa per acquisti del nostro paese, essa ha un ruolo importantissimo nell'indirizzo dei suoi fornitori. *Se la PA continua a spendere premiando solo il costo più basso, disinteressandosi di come vengono prodotti i beni/servizi, di come vengono erogati i servizi, della loro qualità ed efficienza, favorirà inevitabilmente le imprese meno utili al sistema paese nella competizione internazionale, meno utili alla crescita della produttività del sistema, meno utili a combattere gli sprechi.*

Una spesa pubblica efficiente non è una spesa pubblica che spende poco, ma una spesa in grado di erogare servizi di qualità alla sua domanda (i cittadini e le imprese) e in grado di creare un sistema produttivo efficiente e virtuoso nella sua offerta (le imprese e i cittadini che lavorano per la PA). Il deficit pubblico può essere combattuto efficacemente con una politica industriale intelligente che vede l'uso della spesa pubblica come leva. Paesi come la Spagna, i paesi scandinavi, la Francia, la Germania,

l'Inghilterra ci insegnano che la spesa pubblica può e deve uscire dai costi ed entrare in quello degli investimenti sul futuro del sistema.