



Università di Verona
Inaugurazione dell'Anno Accademico

Dove trovare le risorse? Spendendo meglio

Intervento del Ministro dell'Economia e delle Finanze
Tommaso Padoa-Schioppa

Università di Verona
Inaugurazione dell'Anno Accademico

“Dove trovare le risorse? Spendendo meglio”

Intervento del Ministro dell'Economia e delle Finanze
Tommaso Padoa-Schioppa

Verona, 29 gennaio 2007

I. Introduzione

Sono grato al Magnifico Rettore per l'invito a partecipare all'inaugurazione dell'Anno Accademico dell'Università di Verona, ateneo giovane, ma già inserito nei circuiti internazionali della ricerca e dell'insegnamento; un ateneo pienamente al servizio di un territorio dove le forze migliori hanno saputo sviluppare un tessuto sociale e produttivo di grande qualità. Sono convinto che il contatto con il mondo universitario – il Senato accademico, gli studenti, i docenti e il personale amministrativo – sia di fondamentale importanza per una piena comprensione delle problematiche quotidianamente incontrate, e delle aspettative che vengono riposte nell'azione di Governo.

Il tema che ho scelto per il mio intervento di oggi è la spesa pubblica in Italia. L'ho scelto per la sua importanza intrinseca, ma anche perché in questi primi mesi di governo le indicazioni che giungevano dal Paese erano apparentemente discordanti, tanto da richiedere, ora che la fase più difficile e rumorosa della manovra finanziaria è passata, un momento di riflessione. Da un lato – allorché si affronta l'importante questione del risanamento delle finanze pubbliche – numerosi sono i richiami a contenere il disavanzo attraverso una limitazione più forte della spesa anziché attraverso un aumento delle entrate. Dall'altro, il mondo delle amministrazioni pubbliche segnala una ristrettezza di risorse tale da mettere in dubbio la resa di importanti servizi pubblici, quali giustizia, sicurezza, protezione ambientale e del territorio, stato sociale. Dal mondo universitario pressante è l'appello all'ampliamento dei fondi.

Rispetto agli altri Paesi membri dell'Unione europea la spesa pubblica italiana non è, nel suo complesso, in posizione anomala. Si osservano invece anomalie nella sua composizione, ancora sbilanciata a causa degli oneri derivanti da un lungo e dissennato periodo di accumulazione del debito pubblico e di un settore pensionistico ipertrofico rispetto ad altri interventi di protezione sociale, non meno importanti.

Per una buona comprensione dei problemi occorre iniziare chiedendosi quali dovrebbero essere le funzioni di uno Stato moderno e come vadano conseguentemente ripartite le risorse che i cittadini forniscono attraverso il prelievo fiscale.

La questione è complessa, perché non esistono teorie che possano valere in ogni contesto. Il ruolo dello Stato va storicizzato: rispetto al grado di sviluppo di un Paese, al quadro internazionale nel quale si colloca, agli effettivi bisogni dei cittadini o meglio – in un contesto democratico – alle esigenze da questi manifestate per il tramite della classe politica, attraverso l'esercizio del voto.

Sul ruolo dello Stato nell'economia la dottrina economica si interroga almeno dai tempi di Adam Smith. Nella "Ricchezza delle Nazioni" egli elencava tre funzioni dello Stato moderno: proteggere la società dalla violenza e dalle aggressioni esterne, proteggere gli individui dall'ingiustizia, realizzare alcuni interventi pubblici che sono, sì, nell'interesse di ogni singolo cittadino, ma che solo l'intera collettività può attuare. Sicurezza, giustizia, beni pubblici. Mentre le prime due funzioni sono chiaramente identificate, la terza può in principio abbracciare forme di intervento pubblico di ampiezza molto diversa. Vediamole.

Nella visione liberista dello Stato minimale la terza funzione elencata da Smith è assai limitata. Ogni intervento che vada oltre le funzioni essenziali dello Stato viene considerato negativo sia sotto il profilo economico, in quanto sottrarrebbe risorse al processo di accumulazione, sia sotto il profilo civile, per la eccessiva dipendenza dallo Stato sociale che svilupperebbe tra i cittadini. Quella visione prevaleva agli albori della rivoluzione industriale e sul piano ideologico (più che su quello fattuale) ha ritrovato slancio nel Regno Unito e negli Stati Uniti degli anni Ottanta. A tali visioni si sono contrapposte le teorie sviluppatesi alla fine

dell'Ottocento, che vedono nell'intervento pubblico l'azione calmieratrice dello Stato nei confronti delle tensioni e delle ineguaglianze sociali create da un processo di accumulazione rapido, incapace di autodisciplinarsi. L'accesso di tutti i cittadini ai servizi indispensabili per lo sviluppo della persona, quali sanità e istruzione, consente di eguagliare le condizioni di partenza e di far dipendere il successo individuale più dal merito che dalle condizioni economiche della famiglia di appartenenza.

L'evoluzione dell'intervento pubblico è stata caratterizzata sul finire degli anni Sessanta dal sociologo Rokkan come composta di quattro fasi: la "*formazione dello Stato*", in cui si sviluppa la struttura organizzativa e fiscale; la "*costruzione della nazione*", durante la quale si creano, tra l'altro, il sistema scolastico e le prime infrastrutture di comunicazione; la fase della "*partecipazione*", quando si crea la società politica e si supera il modello di assistenza fondato sulle società di mutuo soccorso; la fase della "*redistribuzione*", in cui si sviluppano i sistemi pubblici universali di assistenza e di previdenza sociale. Si noti che l'analisi del Rokkan precede l'avvento, a partire dalla metà degli anni Settanta, di un fenomeno che Schumpeter aveva già osservato in altra epoca e denominato "crisi dello Stato fiscale".

II. Le scelte dell'Italia

Ebbene, l'evoluzione dell'intervento pubblico in Italia presenta forti analogie con il percorso astrattamente individuato dal Rokkan, che descrive un progressivo ampliamento delle funzioni rispetto a quelle proprie dello "Stato minimale". Purtroppo, nel caso italiano, il progressivo ampliarsi dell'intervento pubblico, e perciò della spesa, non è stato accompagnato né da un armonico sviluppo della fiscalità, strutturalmente affetta dalla piaga dell'evasione, né da un rigoroso controllo dell'efficienza e dell'efficacia della spesa. I limiti qualitativi dell'intervento si osservano già sul finire degli anni Cinquanta e determinano problemi che, per la loro natura strutturale, tuttora sono difficili da risolvere.

Compiuta la ricostruzione postbellica – durante la quale si fece fronte alle forti carenze di infrastrutture di base, alla scarsità di risparmio privato e al sottosviluppo

del Mezzogiorno – ci si indirizzò progressivamente verso un approccio sempre più assistenzialistico, in cui l'industria di Stato e i lavori pubblici venivano usati come freno all'emigrazione di massa, piuttosto che come promotori di sviluppo. Secondo un severo giudizio formulato da Augusto Graziani, "l'espansione del pubblico impiego è stato uno dei mezzi di fatto impiegati per alleviare la disoccupazione, specie meridionale, una sorta di attività sostitutiva dell'investimento diretto... Analoga considerazione si può fare per le amministrazioni locali che, specie nel Mezzogiorno, sono andate gonfiando i propri quadri, con un'espansione la cui funzionalità è quantomeno dubbia. Si ponevano così le basi per l'inefficienza crescente della pubblica amministrazione".

Gli squilibri finanziari che la manovra appena approvata ha dovuto affrontare hanno la loro lontana origine all'inizio degli anni Settanta e nascono dalle tensioni nel mercato del lavoro e dalle crisi petrolifere. In quegli anni, Governo e Parlamento ritennero possibile ignorare sistematicamente il vincolo di finanza pubblica. Lo Stato spendeva più di quello che riceveva dai cittadini attraverso la tassazione. La spesa cresceva non solo e non tanto perché aumentavano, per qualità e quantità, i servizi offerti, quanto perché la pervasività dello Stato – direi della politica – nell'economia era diventata talmente capillare che ogni suo ambito presentava qualche forma di intervento pubblico.

L'Italia conobbe lunghi anni di alta inflazione e crescente debito pubblico. Per il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno, il 1981 fu l'ultimo anno in cui il nostro Paese rispettò il limite del 60 per cento, poi sancito negli anni Novanta dal Trattato di Maastricht. Nel decennio successivo il debito pubblico italiano raddoppiò la propria incidenza sul prodotto nazionale. Il risanamento finanziario venne avviato con forte ritardo, all'inizio degli anni Novanta. Ancora oggi risentiamo di quei dieci anni di ritardo. Non solo. Il risanamento, quando venne, fu fondato sul ricorso quasi esclusivo a maggiori entrate. La spesa pubblica mostrò una forte rigidità verso il basso.

La spesa primaria in Italia aumentava in periodi di bassa crescita o di recessione, ma non si riduceva nei periodi di alta crescita. Una volta avviati, i programmi di spesa non erano oggetto di riesame alla luce delle mutate condizioni

economiche. La dinamica della spesa diventava inerziale. A programmi preesistenti si aggiungeva, quasi mai si sostituiva. A fronte di una crescente spesa pubblica, il tasso di sviluppo dell'economia italiana si avviò così a un preoccupante declino.

III. Spendere meglio

Non esiste correlazione tra livello della spesa pubblica e crescita economica. Vi sono paesi – si pensi alla Gran Bretagna, agli Stati Uniti, all'Irlanda – in cui il rapporto tra spesa pubblica primaria e ricchezza nazionale è notevolmente inferiore a quello italiano e dove il tasso di crescita strutturale è – da almeno 15 anni a questa parte – superiore al nostro. Ma ve ne sono altri in cui la spesa pubblica primaria è maggiore di quella italiana – tutta l'area scandinava, la Francia – ed anche in quei casi la crescita rimane più sostenuta della nostra.

La conclusione è chiara: la chiave della crescita non è *quanto* ma *come* si spende. Per crescere di più occorre spendere meglio.

Perché spendere meglio? Dobbiamo dire che, al fondo, la ricerca dell'efficienza e dell'efficacia è una questione di etica sociale. Lo Stato reperisce risorse attraverso l'esercizio del suo potere coercitivo, esercizio legittimo se l'intervento pubblico persegue l'interesse collettivo. L'azione coercitiva rappresenta infatti una limitazione delle libertà individuali e il suo uso deve essere limitato. Qui nasce l'imperativo a utilizzare al meglio le risorse reperite.

Che significa spendere meglio? Cerchiamo di rispondere distinguendo due livelli della decisione di spesa.

Il primo riguarda la distribuzione delle risorse tra impieghi alternativi: una questione di priorità, un compito della *politica*. Una definizione di priorità da parte del Governo e del Parlamento è indispensabile per individuare dove far affluire risorse aggiuntive, quali programmi di spesa abbandonare perché non prioritari, quali rallentare o ridurre. La logica incrementale attraverso la quale ogni programma di spesa viene sistematicamente rifinanziato dovrebbe essere sostituita da un periodico esame critico delle effettive necessità.

Ci sono settori dove occorrono risorse aggiuntive? Sicuramente sì. Basti citare tre esempi, ben noti a tutti ma che è sempre utile ricordare. La spesa pubblica in istruzione universitaria raggiunge in Italia lo 0,7 per cento del PIL, un valore sostanzialmente inferiore alla media OCSE, che è dell'1,1 per cento. La rete di ammortizzatori sociali va ampliata per fornire sostegno a numerose categorie di lavoratori, soprattutto giovani, che sono tuttora sprovvisti di tutele. L'insufficienza di infrastrutture, non solo nel Mezzogiorno, ma anche – e forse ancor più – qui nel Nord del paese è tanto grave da costituire un vero ostacolo alla crescita economica.

Vi è poi il secondo livello, di natura settoriale: una questione di efficacia e di efficienza, un compito dell'*amministrazione*. Determinata l'allocazione delle risorse tra impieghi alternativi, occorre che quelle risorse siano utilizzate al meglio, garantendo efficienza ed efficacia. Anche qui, qualche esempio basta a dimostrare quanto ampio sia lo spazio di miglioramento.

Primo esempio: l'indagine PISA realizzata dall'OCSE documenta come le competenze matematiche dei quindicenni italiani siano nettamente al di sotto della media dei paesi europei. Almeno un terzo degli studenti non raggiunge un livello di conoscenze minime, unico paese europeo in questa situazione oltre al Portogallo. Eppure la spesa pubblica in istruzione secondaria è in linea con il resto d'Europa.

Secondo esempio: la percentuale di giovani diplomati che inizia l'università è – in Italia – superiore a 50, incidenza simile agli altri paesi dell'area OCSE. Eppure, pochi sono quelli che si laureano. All'interno della fascia di età dei 25-34enni, in Italia è laureato circa il 15 per cento della popolazione, la metà rispetto alla media dell'OCSE, segno di un enorme spreco di risorse materiali ed immateriali. Molti giovani iniziano l'università, pochi la terminano. Le risorse disponibili diventano insufficienti a garantire livelli di qualità.

Terzo esempio, la ricerca: il sistema italiano – pubblico e privato – produce circa 100 brevetti all'anno per milione di abitanti. La Francia circa il doppio, la Germania il triplo.

Questi pochi esempi bastano a documentare la necessità di concentrare gli sforzi sul miglioramento della qualità della spesa. La Commissione Europea, in uno studio

di pochi anni fa sulla qualità della spesa pubblica, poneva l'Italia all'ultimo posto tra i paesi dell'Europa a 15.

IV. Ci sono spazi per spendere meglio?

Un obiettivo qualitativo è più complesso ed anche più ambizioso di un obiettivo quantitativo. Imparare a spendere meglio è anche più difficile che imparare a spendere meno. Sappiamo misurare la quantità di risorse pubbliche perché abbiamo un'unità di misura – la moneta – che rende omogenei i diversi servizi attivati dall'intervento pubblico. Ma come misurare la qualità?

Certo, vi sono oggettive difficoltà di metodo a definire e misurare la qualità. Ma il nostro Paese, io credo, è frenato non tanto da tali difficoltà, quanto dall'assenza della cultura del rendere conto. Una volta stanziata risorse nel bilancio pubblico, il loro utilizzo non è oggetto di vera valutazione. Lo stesso sistema informativo di cui disponiamo non consente di seguire l'impiego delle somme stanziata una volta che esse siano uscite dal bilancio per essere trasferite ai soggetti destinatari; tanto meno consente di valutare se il progetto abbia saputo raggiungere gli obiettivi prefissati.

L'impegno che questo Governo ha cercato di assumere per creare una pratica, prima ancora che un obbligo, del rendere conto è forte. Molte iniziative contenute nella Legge finanziaria vanno in questa direzione, cercano di porre nel terreno semi di efficienza che – se ben coltivati – potranno migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini e nello stesso tempo reperire risorse da reinvestire.

La scelta di destinare le risorse della manovra finanziaria non necessarie alla riduzione del disavanzo prioritariamente a interventi per la crescita economica – infrastrutture, fondi a disposizione delle imprese per l'innovazione e la ricerca, il cuneo fiscale – dimostra la volontà del Governo di cimentarsi con la cultura della qualità. Mi sia consentito di osservare in questa sede che le stesse iniziative per l'università – dal blocco della proliferazione di sedi universitarie, al riordino delle università telematiche, alla creazione dell'Agenzia per la valutazione – sono intese a portare, e spero che porteranno, incrementi di efficienza significativi.

Per quanto riguarda lo Stato centrale, il Governo si propone ora di dare il buon esempio. La Legge finanziaria per il 2007 contiene una norma per avviare e creare un processo regolare di monitoraggio, analisi, valutazione e riqualificazione della spesa, al fine di migliorare la qualità del servizio pubblico e insieme liberare risorse da investire in settori considerati prioritari. In questo tipo di analisi l'Italia è in netto ritardo rispetto agli altri paesi europei che adottano da tempo diverse metodologie di programmazione e di valutazione della spesa pubblica.

Il progetto è ambizioso e richiede una forte cooperazione, in primo luogo tra le amministrazioni centrali dello Stato. Se riusciremo nell'intento, l'intera allocazione delle risorse pubbliche verrà rivista a cadenze periodiche, in modo da ottenere un continuo miglioramento della qualità dei programmi in essere.

Le procedure di analisi e valutazione della spesa (gli inglesi parlano di *spending review*) permetteranno, di fatto, di spendere di più. Di più negli stessi settori dai quali si ricavano risorse liberate dall'analisi della spesa; di più in altri settori, prioritari, verso i quali si potrà indirizzare parte delle risorse liberate. Il processo amministrativo e politico che porterà a tali risultati non sarà facile. Spendere meglio significa liberare risorse, ma significa anche generare un iniziale malcontento nei settori dove l'analisi della spesa metterà in luce maggiori possibilità di risparmio o maggiori sprechi. Ma se l'iniziativa avrà successo i settori chiave dell'istruzione e della ricerca saranno tra i primi a poterne beneficiare.

V. L'Università

Vorrei collocare in questo contesto generale qualche considerazione sul mondo universitario, un mondo che, a diverso titolo, ho molto frequentato durante la mia attività, tanto da poter confrontare diverse realtà, italiane e straniere. Molti dei miei più stretti collaboratori provengono dalle università; con loro ho un quasi quotidiano scambio di opinioni in merito.

Università e ricerca sono campi dell'azione pubblica in cui il *modo* di utilizzo del denaro conta ancor più del *quanto*. Sia chiaro: risorse finanziarie aggiuntive debbono nel tempo portare la spesa pubblica per l'università almeno in linea con le medie europee. Un'istruzione universitaria diffusa e potenzialmente accessibile a

tutti è indispensabile non solo per il progresso economico del paese, ma ancor prima per quello civile. Ma università accessibile a tutti non significa università per tutti. Il distinguo è nella stessa Costituzione, il cui articolo 34 recita: “i capaci ed i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi”. Ancora una volta, la cultura della selezione ha un valore etico; è la condizione per migliorare la qualità della spesa pubblica e disporre di risorse aggiuntive da destinare ad ambiti dove si deve fare di più. Ancora una volta: spendere meglio.

Allora mi chiedo: è possibile spendere meglio? C'è nei nostri atenei sufficiente tensione verso l'eccellenza, determinazione nell'evitare le cose non strettamente necessarie (siano esse insegnamenti e cattedre aggiuntive o corsi di laurea di dubbia utilità), assiduità di presenza nell'università, disponibilità verso gli studenti, rigore nel chiedere a questi il massimo impegno, uso delle risorse destinate alla ricerca? Non sia considerata mancanza di riguardo porsi questi interrogativi per il sistema universitario nel suo complesso. Negli ultimi anni abbiamo assistito a una crescita del numero delle università (che sono ormai diventate quasi 90), delle sedi distaccate, del numero di corsi di laurea. Ci sono – lo sapete bene – corsi di laurea dove non si arriva a 10 studenti. E se poi si osservano le graduatorie internazionali (cito ad esempio quella del Times), la prima università italiana si trova al centonovantaquattresimo posto!

VI. Premiare il merito

Bisogna allora accrescere la tensione verso la qualità, rafforzare il premio al merito. Mi permetto di condividere con voi alcune riflessioni, una condivisione che nulla toglie all'autonomia che la Costituzione garantisce al sistema delle università. Sono riflessioni di ordine generale, che non posso non ricondurre alle responsabilità che attualmente mi sono affidate come Ministro dell'Economia.

Primo: la valutazione. La scelta che ricade sul giovane diciottenne e sulla sua famiglia al termine del percorso di studi scolastici è davvero difficile. Non solo si tratta di decidere se proseguire l'iter di studi oppure entrare nel mondo del lavoro, ma anche quali studi intraprendere e in quale università. Una scelta triplice: se

studiare, che cosa studiare, dove studiare. Questo giovane va aiutato, attraverso un'informazione che renda la decisione il più consapevole possibile. La valutazione dei risultati è allora una questione centrale per il miglioramento del sistema universitario. Certo che misurare la qualità è arduo; nel caso dell'università occorre passare al vaglio sia l'insegnamento sia la ricerca. Come il mio collega Ministro Mussi, ora mi aspetto dal mondo universitario un grande sforzo collettivo, compiuto con severità e con coraggio, per individuare le metodologie migliori e per contribuire ad applicarle in modo rapido e concreto. Dalla relazione del Magnifico Rettore apprendo con piacere che questo Ateneo sta compiendo significativi passi nella giusta direzione.

Secondo: il render conto. Quando si parla di fondi pubblici, la discussione si concentra sempre sull'entità degli stanziamenti. Nelle riunioni di Governo, rare sono le occasioni in cui la discussione mette al centro non l'entità dello stanziamento ma l'impiego della risorsa stanziata. Ebbene, credo sia non più procrastinabile l'introduzione di una pratica del rendere conto assai più ampia e pregnante della semplice trasmissione di contabilità. Rendere conto è un dare atto di che cosa è successo del denaro pubblico, che deve entrare nella sostanza del servizio reso, della sua qualità, non del semplice riscontro tra somme stanziata e somme spese. Render conto è innanzi tutto uno strumento per amministrare bene, per svolgere il proprio compito. Ma non dimentichiamo che rendere conto, soprattutto per settori che hanno largo spazio di autogoverno, è un dovere verso il contribuente e, per un Ministro, il solo modo per meglio distinguere tra le richieste di nuove risorse e le effettive necessità.

Terzo: la concorrenza. Riconoscere e premiare il merito significa accettare il confronto e la concorrenza. Credo sia necessario riflettere su come rafforzare la valutazione della qualità della didattica e della ricerca quale base per l'assegnazione delle risorse. Se crediamo alla cultura della valutazione e del rendere conto, allora dobbiamo rafforzare la competizione tra le università, per attrarre gli studenti, i ricercatori, i docenti – senza distinzione di età e di paese di origine – che abbiano le maggiori potenzialità e per portare l'università italiana a livelli di eccellenza internazionale.

VII. Tensione verso il bene comune

Il nostro Paese ha grandi potenzialità inespresse. Anche fuori d'Italia, unanime è l'apprezzamento per le nostre capacità individuali di innovazione, di impegno, di flessibilità. Ma le stesse qualità spesso mancano nel momento dell'azione collettiva, dello sforzo organizzato. E proprio su questo terreno oggi spesso prevalgono la resa a privilegi e rendite, la rinuncia alla valorizzazione del merito. Troppo spesso le risorse collettive sono considerate risorse di nessuno anziché beni comuni.

Nel 1933 Luigi Einaudi affermava che lo Stato doveva intervenire “per abbattere quotidianamente le trincee dentro le quali i gruppi di produttori si asserragliano per conquistare privilegi dannosi agli altri produttori ed ai consumatori”. Al richiamo di quel monito va ora aggiunto un appello a riformare l'intervento pubblico per convogliare le migliori risorse verso la promozione dello sviluppo e dell'equità.

L'università è il luogo privilegiato per stimolare la riflessione critica e la diffusione del sapere. È luogo in cui si dà compiuta formazione alla conoscenza e alla coscienza dei giovani che costituiranno la classe dirigente. È in questo luogo che maggiore deve essere lo sforzo per ravvivare lo spirito di iniziativa del Paese – forse oggi appannato da troppi anni di facile benessere – per rafforzare la fiducia, per animare il desiderio di migliorare la nostra condizione con la conoscenza, con l'impegno, con la disponibilità al sacrificio.

Se riusciremo a ricreare quello spirito – che è poi lo spirito della Costituzione repubblicana – potremo migliorare la qualità della vita, individuale e collettiva. Questo è l'intento che muove la nostra azione.
