# 4 Aprile - ELEMENTI PER UNA ANALISI DELLE RAGIONI DEL DEFICIT PUBBLICO

di Alberto Carzaniga

*(già sottosegretario al Bilancio del Governo Dini)*

*(agosto 2013, ed.0)*

# INTRODUZIONE

* 1. La Pubblica Amministrazione appare al momento indomabile, sostanzialmente irriformabile. Tutti i tentativi fatti sinora di ridurre la crescita della spesa pubblica sono falliti. Così come tutti i tentativi di introdurre elementi di management, di razionalità nella gestione, di calcolo economico, di recepire alcuni concetti elementari della grande rivoluzione informatica che ha coinvolto e sconvolto positivamente da tempo tutte le grandi organizzazioni: in primo luogo l'idea di trasformare le informazioni da bene scarso in commodity disponibili ovunque e comunque a costo sempre più basso grazie alla rete, e di utilizzare le informazioni come leva di incremento della produttività del lavoro e del capitale pubblici, come nei fatti avvenuto ovunque con risultati a volte eclatanti;
  2. Il “cocktail” rappresentato da “politica-burocrazia-sindacato”, sembra rappresentare un blocco sociale dai comportamenti strutturalmente irrazionali, antistorici, inaccettabili, se misurati dal punto di vista del cittadino contribuente: spesa pubblica sempre crescente, tasse che debbono inseguire la spesa pubblica, rendimento della “macchina” sempre calante. Il peso della “macchina” sull'intera economia è ormai stabilmente oltre la metà del prodotto; il livello della sua produzione entropica, ossia della misura del consumo di energia necessario alla sua sola sopravvivenza e non alla produzione di servizi per i cittadini, ha raggiunto valori tali da compromettere irrimediabilmente la crescita del paese. Una inversione di tendenza appare lontana. Nessun partito, nessun movimento, nessun sindacato né padronale né dei lavoratori, nessun giornale o televisione privata o pubblica, nessun blog, nessuno tra i grandi burocrati, sembra voler affrontare e cercare di capire le ragioni profonde di questo deplorevole stato di cose. Nessuno sembra volersi porre il problema, cercare le soluzioni, e soprattutto impegnarsi frontalmente per risolverlo una volta per tutte;
  3. Il tema qui affrontato sembra trovare le sue radici in un comportamento che volutamente ignora gli strumenti fondamentali attraverso i quali si guidano e si controllano le grandi organizzazioni di successo nel mondo. Un rifiuto costante e cieco di misurarsi con i fatti, di rendere il conto, di fare i conti, di analizzare ogni ipotesi di evoluzione positiva dei costi e delle ragioni di ogni spesa, come tutti fanno a casa propria quando maneggiano i propri soldi e non quelli pubblici. Ed infine una constatazione a dir poco sorprendente: sembrano spariti i capi, intesi come custodi di un minimo di indirizzo unitario, un minimo di gerarchia, un minimo di coesione, di visione sistemica nella gestione dello Stato. Al contrario, sembra che i vertici della Pubblica Amministrazione siano alla spasmodica ricerca di una segmentazione forsennata della struttura in “monadi” organizzative gelosissime della propria “indipendenza”: questo pare essere il valore supremo cui ogni capo e capetto ambisce sopra ogni altro. Ogni organizzazione cessa di esistere in queste condizioni. Questo “impazzimento della ragione” rende probabilmente vani i pochi tentativi fatti per introdurre elementi nuovi veri e non solo di facciata nella cultura di gestione della Pubblica Amministrazione. La prima conclusione è che cambiare, se mai ci si riuscirà, la cultura professionale e le credenze collettive degli attori è forse la priorità di chi cerca di indurre un cambiamento, pur in presenza di buoni strumenti di gestione, che diversamente rimangono inutilizzati senza partecipazione attiva e in buona fede dei dipendenti pubblici interessati, quando non si è in presenza addirittura di un rifiuto pregiudiziale. Questo è lo schema mentale che ha condotto alle considerazioni che seguono;

# GLI AZZARDI MORALI

* 1. Alcune osservazioni preliminari. Possiamo distinguere alcuni problemi tra loro diversi einterrelati, ed in primo luogo porci la questione di come le risorse totali debbano essere distribuite tra attori in competizione tra loro: la somma delle richieste è sempre inizialmente superiore al totale delle disponibilità (chiamiamolo “problema della coperta sempre corta”). I comportamenti degli attori spesso sono scorretti. Chiamiamo questo modo di agire “azzardo morale”. Caratteristica frequente di questo fenomeno è che chi trae vantaggio è altro rispetto a chi paga, con almeno tre diverse tipologie tra loro circolarmente collegate. Può esserci la corsa ad esaurire il più presto possibile i danari disponibili, e quindi creare le condizioni “urgentissime” per averne altri: “i soldi devono essere dati, altrimenti salta tutto”. Chiamiamolo “problema dell'urgenza coercitiva”. Vi è spesso il rifiuto di rendere periodicamente e tempestivamente il conto, impedendo a tutti di capire la vera situazione (che qui chiamiamo problema del “gioco delle tre carte”). Nel “gioco delle tre carte” istituzionale, non è tanto pernicioso il mentire, quanto costruire deliberatamente le condizioni per poter ignorare sistematicamente il “vincolo di realtà”, o meglio, come si usa dire molto correttamente nel linguaggio comune, “rifiutare deliberatamente di fare i conti con la realtà”. Può infine esserci il rifiuto dell'onere di affrontare e risolvere i problemi conseguenti ai doveri del proprio ufficio (privato o pubblico che sia, dalla famiglia sino allo Stato). Chiamiamolo “problema dello “scarica barile””, ossia l'uso strumentale della propria debolezza, vera o finta che sia, per scaricare forzosamente su altri l'onere della soluzione dei propri problemi ed il peso delle proprie responsabilità per i risultati insoddisfacenti. I bambini colgono benissimo molto presto i vantaggi di questo comportamento, quando si siedono per terra in luogo di camminare, per farsi prendere in braccio. Si tenta qui di individuare uno schema che aiuti ad affrontare e disinnescare questi singoli problemi al fine di avere un processo di definizione del budget e della sua corretta esecuzione che sia minimamente soddisfacente. Lo schema si deve basare su di un quadro di contesto e su elementi specifici.
  2. Il quadro di contesto qui proposto è costituito da ovvietà, difficili da costruire, attivare, e mantenere in essere. Si può tentare di costruire degli incentivi per i comportamenti cooperativi, e disincentivi per i comportamenti opportunistici o di “mala gestio”. E' probabile sia conveniente evitare strumenti rigidi di tipo giuridico, e incentivare una struttura elastica ed evolutiva, in regime di “soft law”, al fine di minimizzare gli ostacoli a volte insuperabili che nascono dall'uso a volte sconsiderato di strumenti rigidi di tipo giuridico. Si suggerisce di porre a base del “disegno del meccanismo”, l'osservazione che la sola possibilità di usare “la forza”, insieme alla certezza che verrà comunque usata se necessario, è strumento molto più efficace, ai fini del risultato, dell'uso sic et simpliciter della forza stessa. Una primissima conclusione può essere subito raggiunta: il ruolo determinante essenziale e pregiudiziale dell'informazione contabile tempestiva, completa, terza, chiara e pubblica. Chi non ha i conti perché non li ha fatti, chi agisce perché non vi siano conti, o peggio, chi volutamente ostacola il “fare bene i conti”, costruisce lo strumento ideale per avere una struttura organizzativa che di fatto non funziona come deve. Si constata un dilagare di comportamenti scorretti e strumentali, e la mancanza delle informazioni sulla reale situazione attuale. Il “fare bene i conti”, nella misura del possibile in modo automatico, è la precondizione per avere una organizzazione, pubblica o privata che sia, che funzioni in modo accettabile. In

presenza di conti “fatti bene”, noti a tutti, chiari nel loro significato, l'azzardo morale di cui abbiamo sopra parlato diviene molto difficile da esercitare. E' esattamente il contrario di quanto accade oggi nella nostra Pubblica Amministrazione.

* 1. Una seconda conclusione è anch'essa pressoché immediata. I “conti fatti bene”, se pubblici e comprensibili a tutti, sono l'ostacolo principale all'attività di “mala gestio”, poiché mettono sotto gli occhi di tutti la “mala gestio”: i ladri di solito rubano di notte e lontano il più possibile dalle telecamere. Ecco il ruolo determinante della “semantica” dei conti, ecco il ruolo negativo esiziale giocato dal “latinorum contabile”, dei conti noti solo a pochi perché incomprensibili o ambigui, che allontana la pubblica valutazione di ciò che accade. La cosiddetta “trasparenza” non ha un valoresolo etico, ma ha un ben più rilevante valore di strumento indispensabile di buona gestione. Era uno dei valori originari presenti nella cultura mercantile dei nostri antenati mercanti, che dovevano gestire attività lontane, con ritardi di comunicazione rilevanti dell'ordine di mesi: solo attraverso la “fedeltà alla sostanza dei fatti sottostanti” che la contabilità doveva riflettere (è esattamente questo il valore ripreso da Eurostat come fondamento almeno auspicato della contabilità comunitaria) che si potevano costruire ostacoli agli “azzardi morali” di allora, ma anche di oggi. Sul tema sembra non sia cambiato nulla.
  2. Quanto agli incentivi alla buona gestione, alla cooperazione sia verticale che orizzontale, l'incentivo principale deve essere individuato nel concetto di “profitto allargato”, nel concetto di “vantaggio collettivo”. Qui questa espressione deve intendersi come premio che arriva a chi bilancia bene mezzi e fini, a chi “fa di più e meglio con meno” che per ovvia conseguenza porta a vantaggi, che devono premiare prevalentemente ma non esclusivamente chi si comporta bene e devono punire chi si comporta male solo in rari casi. Il tema è delicato, come mostrano tutte le ricerche di psicologia sperimentale, e richiede finezza non ovvia per portare a risultati apprezzabili. E' tema non di oggi, è vecchio di millenni: si ricordino ad esempio le parabole del “figliol prodigo”, quella del “buon pastore”, e quella del “seminatore” col seme che cade sia sulla terra buona e diviene frutto, che sulla terra arida e si perde. Ecco l'importanza essenziale di trovare soluzioni equilibrate che non abbiano la cieca meccanicità di una “regola” o norma di legge, che non è mai solo “meccanica”, ma sempre anche discrezionale. Di fatto si trasferisce potere là dove non c'è la responsabilità del risultato, e quindi se il fine è il risultato, è in sé sbagliata, se priva di opportuni bilanciamenti, poiché non deve esserci potere se non c'è anche responsabilità di risultato. Il “profitto allargato” deve essere incentivo e premio a tutte le “buone” pratiche, che spesso sono “buone” solo se sono il frutto di comportamenti cooperativi e volontaristici nel breve periodo, e produttori di risultati spesso solo nel medio o lungo periodo. Allungare ed allargare la “visione” di chi amministra è sforzo difficile, ovunque, privato o pubblico che sia. E spesso l'incentivo più rilevante è etico, è reputazionale, sta nel cambio di cultura. Ecco perché “fare bene i conti” è una condizione necessaria ma non sufficiente, poiché “fare bene i conti” non basta per avere uno statista in luogo di un buon amministratore, per avere un buon imprenditore di lungo periodo, in luogo di un uomo d'affari anche se di successo. Sembra inoltre vero che “fare male i conti” significa avere quasi sempre pessimi amministratori oppure affaristi di bassa lega o peggio;
  3. Il “disegno del meccanismo” deve essere “democratico”, nel senso che deve coinvolgere la testa ed il cuore di tutti, non può essere centralistico e quindi autoritario. Deve tenere insieme obbiettivi generali ma anche locali, deve coinvolgere tutti i livelli dell'organizzazione, attraverso una motivazione il più possibile diffusa. E' impresa molto difficile, che deve muoversi tra “i due precipizi della spesa fuori controllo ed irresponsabile, e dell'irragionevolezza sostanziale del potere centralistico”. La soluzione dei cosiddetti “tagli lineari” è la solita strada di minore resistenza, ma anche di minima efficacia: la persuasione positiva dovrebbe permettere risultati gradualmente apprezzabili, perché induce collaborazione e miglioramento evolutivo volontario dei comportamenti. Ecco perché l'uso della forza deve essere solo potenziale, nemmeno minacciato;
  4. possiamo ora affrontare il nodo centrale di ogni budget: il problema della “coperta sempre corta”. I termini della questione sono di solito affrontati solo a metà. Se si ipotizza solo una soluzione negoziale ove i fabbisogni dichiarati sono crescenti e le risorse calanti, ove il “giochino” è quello di chiedere molto di più del necessario nel tentativo di avere anche il superfluo più degli altri, cui si contrappone una offerta sempre di molto inferiore al possibile, non c'è soluzione, siamo ad un conflitto insolubile, e si ritorna ai tagli lineari. Riflettendoci bene, questi sono il risultato voluto della convergenza di due “azzardi morali”: chi al centro non vuole di fatto cambiare niente per conservare il proprio ruolo di sempre, e chi in periferia vuole scaricare sul centro l'onere di fare meglio il proprio mestiere e comunque la colpa di non riuscire a farlo per bene. Ma una soluzione migliore c'è, anzi vi sono infinite migliori soluzioni. Esse vanno ricercate in un diverso modo di intendere l'amministrazione, diverso nel senso che ognuno deve bilanciare meglio mezzi e fini in casa propria, ove meglio significa il solito fare di più e meglio con meno. E' evidente che vi siano tanti modi per trovare una soluzione accettabile. Prendiamo come esempio di ciò che qui si cerca di analizzare, il cosiddetto “problema dello zaino del campeggiatore”. Il campeggiatore deve portare con se quanto è necessario e quanto è necessario deve stare dentro lo zaino che deve portare sulle sue spalle, non su quelle di un altro. Quanto è necessario il necessario? E se portasse con sè uno zaino più grande, ove forse ci sta tutto (anche il superfluo) ma che ovviamente pesa di più? E se invece ne portasse uno più piccolo, che però pesa di meno? Non è problema facile, ed è utile sempre ricordarlo, ma la revisione continua della domanda e dell'offerta di servizio, le modalità del suo soddisfacimento, la limatura continua dei costi di funzionamento, e la messa in discussione del prezzo eventuale del servizio, sono il cuore dell'attività di amministrare. Ricordava malignamente Machiavelli: “Ciò che ti nuoce è spendere il tuo. Spendere quello d'altri non ti toglie, ma ti aggiunge reputazione”. Ma nel caso di soldi pubblici, quello d'altri è sempre nostro. Il cambio di cultura o di paradigma che dobbiamo fare è qui. E le condizioni necessarie, o prepolitiche come le chiamava Benedetto Croce, sono quelle di “fare sempre i conti”, ma essere contestualmente sempre liberi di operare al meglio, nel proprio ambito. Costruire un “meccanismo” ove si prevedano “scuse per non fare”, ossia il centralismo attuale, significa ovviamente avere molti che “non fanno” (i “commitment devices” del Nobel Edward Prescott, usati all'incontrario, “a fin di male” e non “a fin di bene”, come spesso vi è modo di constatare nella nostra pubblica amministrazione).
  5. Il budget può infine essere visto come luogo ove i conflitti si risolvono “dal di dentro” le organizzazioni, ed il declino si combatte “dal di dentro”. I tre pilastri dell'analisi di Hirschman (exit, voice, loyalty) mettono nel nostro caso in sordina l'”exit”, che evidentemente non può che accentuare il declino, con tutti i suoi aspetti di concorrenza e conflittualità anche patologiche, e si concentrano su “voice” e “loyalty”, intesi come stimolo e leale programma di cambiamento, come “conflitto” interno finalizzato al miglioramento dell'intera organizzazione. E' questo l'altro aspetto del budget, molto meno visibile del semplice e sterile negoziato per risolvere il problema “della coperta sempre corta”. Appare evidente il ruolo essenziale della qualità delle interazioni umane che si riesce a costruire e mantenere dentro le organizzazioni. Ma può esservi ancora un modo ulteriore per vedere positivamente il budget: vederlo come “giochi di guerra senza guerra”, ovvero come lavoro corale di simulazione alla ricerca di una soluzione soddisfacente dei problemi sia interni che esterni dell'organizzazione, non come semplice e banale luogo di conflitto e di negoziato. Lo strumento dei “giochi di guerra”, mutatis mutandis, potrebbe dare il vantaggio di coinvolgere tutti nel comprendere meglio le interrelazioni che esistono tra uso del danaro pubblico, modalità d'uso, e relativi prelievi di copertura dei fabbisogni. E' in questa migliore comprensione, cooperazione e condivisione delle soluzioni, che è l'essenza di quanto viene chiamato “federalismo democratico”.

# IL PESO DI UN BAGAGLIO CULTURALE SUPERATO

* 1. la questione che qui si solleva può apparire del tipo “quanti angeli possano ballare sulla capocchia di uno spillo”. Non è così, a parere di chi scrive. Oggi tutte le norme che regolano la Pubblica Amministrazione hanno soprattutto carattere di prescrizione giuridica e non di risultato. Anche la formulazione originaria dell'art.81 della Costituzione è stata interpretata e aggirata, per questo motivo. Nessuno gestisce oggi in modo accettabile uno stato oppure una bottega in questo modo. Il primo dovere di ogni amministratore è portare un risultato numerico-contabile, determinato con regole contabili il più possibile certe. Nessuno ritiene praticabile indicare con un costrutto linguistico ciò che un amministratore deve fare, anche quando usiamo il nostro costrutto linguistico preferito “fare di più e meglio con meno”, che è e rimane vuoto se non lo traduciamo in obbiettivi e consuntivi numerici (quanto meno spese, quanto meno debito, quanto meno tasse, cosa vuol dire migliori servizi, etc.). Il resto sono chiacchiere inconcludenti;
  2. la ragione dell'inconcludenza sta nella sostanziale strutturale discrezionalità interpretativa associata ad ogni legge. Ogni enunciato linguistico è di lettura discrezionale. Anche se non lo fosse, per assurdo, ogni sistema logico-formale (ad esempio, un insieme di leggi) è dopo Godel (1931) certamente o incoerente o incompleto, siamo davanti a “decisioni indecidibili”, nel linguaggio di Godel ed in base alle regole vigenti, e quindi ancora di lettura discrezionale per motivi logici invalicabili. I costituzionalisti, dinanzi alla scelta di quali diritti costituzionali tutelare, tra una pluralità di diritti tutti legittimi, tra loro in conflitto, usano il termine “bilanciamento”. Questo termine qui appare come stretto sinonimo di discrezionalità. Si usa il termine “bilanciamento” perché la parola “discrezionalità” non ha spazio nella cultura giuridica e politica ufficiale, dove ha connotazione negativa apparentemente inaccettabile. Pare brutto. Infine, last but not least, il presente nelle sue tre forme (memoria attuale del passato, l'attimo del presente, l'idea che nel presente abbiamo del futuro) è assolutamente di valutazione discrezionale, e quindi la lettura di ogni espressione linguistica e del contesto ove la dobbiamo collocare, interpretare ed attuare, torna ad essere discrezionale. Anche se tutti sono in buona fede, e non tutti lo sono;
  3. se ho oggi una discrezionalità strutturale, ho una “macchina” di fatto senza regole, poiché ognuno le interpreta come vuole. Esilaranti sono le affermazioni di alcuni sindaci, prima e dopo le elezioni: chi perde sostiene che lascia i conti in ordine, chi subentra perché ha vinto spiega di aver trovato una situazione finanziaria pessima, ed hanno quasi sempre entrambi ragione, poiché i bilanci dei comuni sono una opinione;
  4. la principale preoccupazione della burocrazia interessata è che ogni spesa sia decisa con procedure conformi a legge. Il tema è tuttavia scivoloso. Nessuno trascura il “dettaglio” che ogni spesa debba essere decisa come da legge. Ma nessuno sembra preoccupato dalla presenza di decisioni di spesa che non hanno alcuna disponibilità di cassa che permetta di dare loro esecuzione: il preventivo di cassa sembra essere esercizio previsionale superfluo e fastidioso. E' esercizio che non può non essere centrale ad ogni sana gestione. Si tratta di autorizzare le spese contestualmente al preventivo di cassa, e solo se vi è ragionevole certezza che vi sia copertura di cassa;
  5. infine, come chiunque vive oppure ha vissuto l'esperienza di fare un preventivo, è privo di senso comune un preventivo di gestione che non si basi sul consuntivo, se non altro per i saldi di fine periodo tratti dal consuntivo che sono i saldi d'inizio periodo del preventivo. Un unico documento dovrebbe prevedere consuntivo, preventivo e bilancio di cassa (anche qui consuntivo e preventivo) approvato ben prima che inizi il periodo di esercizio in questione;
  6. detto ancora altrimenti, le regole contabili messe a punto da Eurostat, e vigenti per il nostro paese nel quadro giuridico e contabile dell'Unione Europea, dovrebbero avere validità ovunque dentro la Pubblica Amministrazione italiana, e sostituire le norme attualmente in vigore. Sono regole che costituiscono una forma particolare di partita doppia, e soddisfano al doppio requisito di documentare sia la situazione patrimoniale e che la situazione gestionale, forniscono dati di lettura mediamente semplice, con regole abbastanza certe e precise, soggette come deve essere a continua revisione, e sono una rappresentazione abbastanza fedele della realtà economico-patrimoniale delle amministrazioni pubbliche interessate. Adottare le regole contabili Eurostat sarebbe il primo passo per risolvere il problema insoluto di avere amministratori pubblici che rendano il conto ai propri elettori in modo accettabile a fine mandato, ed amministratori pubblici che chiedano il voto agli elettori sulla base di dati di fatto abbastanza certi e chiari per tutti. Si avrebbero infine documenti periodici abbastanza chiari sull'andamento della situazione tra una elezione e l'altra. Sarebbe un primo passo in avanti positivo per motivi di totale ovvietà;

# IN MEDIAS RES

* 1. Tuttavia, il nodo centrale da risolvere, insieme a quelli prima accennati, appare ancora sfuggente. Non basta sostenere come si è sostenuto che vi è un peso di idee vecchie superate ancora da superare, che condizionano il nostro presente. Non basta sostenere che, da un certo punto di vista, siamo ancora in pieno illuminismo, schiavi di certezze che non hanno più spazio da nessuna parte, salvo che nella cultura della nostra Pubblica Amministrazione, che ignora totalmente la “perdita della certezza” illuministica, conseguente alle rivoluzioni relativistiche, quantistiche e logiche, dovute ai “giganti” del XX secolo Einstein, Heisenberg, Godel ed a tutti gli altri “giganti” che li hanno accompagnati, preceduti e seguiti, ed ormai “percolate” ovunque;
  2. il nodo centrale appare la sostanziale irrazionalità del comportamento umano. Ogni gruppo sociale è fatto da esseri umani ciascuno dotato di un cervello di capacità straordinarie, ma anche di una “pancia” che sembra contare nelle decisioni che ciascuno assume giorno dopo giorno almeno quanto il cervello. E' un dato di fatto di cui si deve tenere conto. E' grave errore non tenerne conto e soprattutto non averne tenuto conto in passato, ed esiziale non tenerne conto in futuro. Al cambio di cultura, non ancora avvenuto, si accompagna una “incomprensione” della natura umana, che anche in presenza di buona fede, non accetta una costruzione organizzativa, in definitiva una distribuzione del potere, basata solo e soltanto su una razionalità (vera o presunta che sia) che prescinda da aspetti umani profondi e radicati, che è impossibile trascurare;
  3. non ultimo, il percorso di “minimo lavoro” che sembra caratterizzare ogni comportamento umano. spinge sempre verso soluzioni “più comode” rispetto a soluzioni “più faticose”, verso un “oggi più facile” ignorando il conseguente “domani più difficile”. Ed è infine dubbio, è strutturalmente incerto, sia pure in diversa misura, quale sia il comportamento valutabile più razionale e perché;

# IL FENOMENO DELLE “BOLLE” E DELLE “CREDENZE”

* 1. la storia economica è costellata di “bolle”, ossia di “innamoramenti” per certi particolari investimenti che spingono gli investitori a valutare beni ed aziende senza apparente ragionevole criterio. Esempi famosi e citatissimi: la bolla dei tulipani, il “mattone”, i titoli “internet” veri o falsi che fossero;
  2. accanto a questo fenomeno, ne abbiamo altri simili, dal punto di vista antropologico: vi sono “credenze” radicatissime (esempi: il fascismo oppure il comunismo, l'antifascismo oppure l'anticomunismo, a distanza di decenni dalla loro scomparsa, ma anche altri fenomeni molto simili, anche se meno caratterizzati storicamente), ove riscontriamo forme di “bolle umane”, ossia “innamoramenti” per certi uomini che a torto oppure a ragione vengono ritenuti portatori di soluzioni “salvifiche”, di fatto “miracolose”, per l'assenza apparente di un fondamento empirico concreto. Si usa in queste circostanze il termine “carisma”, concetto dagli aspetti poco chiari, a dir poco, ma che fa vincere o perdere le elezioni quando “scatta” nella testa degli elettori che ne sono preda. E' un fatto che molti rifiutano di accettare, e così continuano a perdere le elezioni;
  3. Le “bolle” sono un fenomeno storico incontestabile e ben documentato (cfr. ad esempio Charles Kindleberger, “Manias, panics, and crasches. A History of financial crises”, 1978). Qui preme sottolineare e metterne in evidenza le connessione con il fenomeno altrettanto certo delle “credenze”, cui sopra si è accennato. Alla radice del fenomeno delle “bolle” tradizionali troviamo, in estrema sintesi, la “credenza” che il prezzo di domani sarà maggiore del prezzo di oggi, per i bulbi dei tulipani, oppure per le case, oppure per l'oro, e così via. Ossia che vi sia un tendenza di mercato indubbia che convenga seguire senza porsi troppe domande per non perdere l'occasione di divenire ricchi subito. Qui si è arrivati alla convinzione che la spesa pubblica sia indomabile per un fenomeno collettivo, maggioritario e trasversale, simile alle “bolle”: siamo mutatis mutandis innanzi ad una “bolla da spesa pubblica”. Detto altrimenti, vi è probabilmente la convinzione profonda che la spesa pubblica in deficit sia l'unica soluzione praticabile nel breve periodo per quadrare il cerchio di redditi privati insufficienti, economia asfittica, consumi calanti, consenso sociale traballante, fortune elettorali sempre in forse, equilibri sociali, politici e personali che conviene preservare. Siamo ad una “bolla da spesa pubblica” che è in atto da decenni, più o meno dal 1970. Non si esce dalla “bolla” poiché, sempre da decenni, vi è la “credenza” che il breve periodo non è mai favorevole, non finisce mai, ed è quindi divenuto politica costante necessaria, nelle condizioni ritenute immutabili in cui si ritiene sia il paese. Chi pensa o pensava di poter mutare queste condizioni, è stato sinora sconfitto. Sul tema siamo quindi molto probabilmente innanzi ad una maggioranza trasversale, variante della storiella dei ladri di Pisa, che litigano tra loro di giorno, ma sono sostanzialmente d'accordo per rubare insieme di notte: ossia tenere in piedi la “bolla” il più possibile;

# UNA IPOTESI SULLE RAGIONI DELLA CRESCITA “ILLIMITATA” DELLA SPESA PUBBLICA

* 1. Qui di seguito si tenta di riepilogare alcune ragioni, in modo apodittico e forse anche banale, in parte riprendendo argomentazioni già presentate, che potrebbero spiegare la crescita “illimitata e indomabile” della spesa pubblica:

1. la razionalità dei comportamenti umani è solo una ipotesi a priori, non è verificabile ex post, non è certamente una descrizione realistica del mondo. Non lo è certissimamente nel caso di “spesa pubblica” finanziata a debito e non con le tasse;
2. Vi è una “inerzia dei comportamenti” che possono essere corretti solo applicando una “forza”, di entità in prima istanza proporzionale all'ampiezza della correzione voluta. Senza questa “forza” non accade nulla di nuovo, poiché la “bolla” non presenta alcuna apparente controindicazione agli occhi dei suoi estimatori. Vi è la “credenza” di essere dinanzi ad un “albero della cuccagna”, un “moto perpetuo finanziario”, un “compra oggi e paga forse chissà quando e chi” ove vi è solo da guadagnare e nulla da perdere;
3. Vi è stata una fase storica (oggi esaurita) che ha fornito addirittura una quantità praticamente illimitata di danaro per alimentare la crescita della spesa pubblica. Di qui la nascita di comportamenti conseguenti inveterati, impossibili da correggere senza applicare la “forza” citata, per la quale oggi non c'è consenso reale maggioritario alcuno;
4. Non vi stato mai un “prezzo” o meglio un “costo” associato all'uso crescente di danaro pubblico finanziato a debito. Vi è invece stato un apparente duplice premio fiscale: l'apparente esenzione dalle tasse per tutta la collettività, per la quota di spesa finanziata in deficit, e l'esenzione fiscale per gli interessi pagati (tassati oggi a quota fissa e non progressiva). Ciò ha portato inoltre a rovesciare totalmente il meccanismo di crescita della spesa pubblica: l'offerta di danaro pubblico a costo zero in quantità di fatto illimitata, ha stimolato la domanda sino a produrre impieghi a redditività sempre più marginale o addirittura negativa. Non basta. Si è trasformata la funzione dello Stato: da produttore di servizi pubblici essenziali, a produttore di posti di lavoro senza produzione aggiuntiva di servizi, ed infine, ultimo stadio della degenerazione organizzativa, a posti di lavoro in cerca di una funzione (un principio di Darwin alla rovescia: non la funzione che crea l'organo ma l'organo che crea la sua inutile funzione ostacolando il corretto e fluido funzionamento del resto del paese);
5. E infine, produzione di “sussidi per gli amici” attraverso meccanismi di corruttela generalizzata;
   1. perché quanto sopra descritto possiamo chiamarlo “bolla da spesa pubblica”? Gli ingredienti della “bolla” ci sono tutti:
6. Un percorso apparentemente senza vie d'uscita: al momento, la “macchina” sta procedendo a velocità altissima contro un muro in cemento armato. È la principale caratteristica di una “bolla”;
7. un progressivo affollarsi di aspiranti partecipanti al “banchetto”: nessuno vuole perdere l'occasione di partecipare;
8. un generalizzato interessato “consenso” per proseguire l'andazzo, almeno sin tanto che i partecipanti siano soddisfatti, anche se sembrano tutti “gridare” la propria insoddisfazione;
9. la presenza di un “gap” sempre più evidente tra le due dimensioni della “torta” da dividere: quella che dovrebbe essere e mai sarà per poter soddisfare le conclamate esigenze di tutti i “partecipanti”, e quella che è nella realtà. Di qui la crescente consapevolezza (non confessata) che la “bolla” stia per scoppiare, con generale nervosismo ed inquietudine di chi è rimasto “fuori” ma anche di chi teme “da dentro” di perdere i vantaggi sinora acquisiti;
   1. ma la vicenda del finanziamento a debito di una quota anche rilevante delle spese correnti (ma anche della spesa per investimenti, veri o finti che siano), sembra configurare aspetti anche più gravi. In primo luogo vi è una forma regressiva inaccettabile di tassazione intergenerazionale: i giovani pagheranno i debiti dei padri e dei nonni, con modalità che nessuno può oggi prevedere se ordinate e giuste, oppure se catastrofiche. Si riscontrano inoltre tutte le caratteristiche del cosiddetto “schema Ponzi”, detto anche “catena di sant'antonio”, ove i rimborsi di capitale ed il pagamento degli interessi sono coperti in parte con nuove emissioni, con un debito che cresce alimentato da interessi passivi composti. Poiché una quota del nuovo debito alimenta spese correnti (ma anche in conto capitale) non coperte da tasse, ed in parte a redditività infima o peggio negativa, siamo ad una perdita annuale di valore netto patrimoniale dello Stato che è crescente nel tempo, con un patrimonio netto pubblico vendibile già oggi negativo, che le norme contabili oggi vigenti nascondono. Siamo inoltre in presenza di premi di rischio elevati (ossia interessi passivi maggiori del tasso medio di mercato, il cosiddetto spread) che potrebbero essere coperti senza pagare nuovi interessi o con una riduzione della spesa o con un aumento delle tasse. Un “non senso” economico totale;
   2. se queste ipotesi sono realistiche, se il ragionamento svolto regge, siamo prossimi alla resa dei conti. Sembra tuttavia che si possa concludere, ancora oggi, non solo per una visione del tutto pessimistica e senza speranza della situazione, ma anche per una soluzione alternativa positiva e relativamente poco traumatica del nostro problema. Qui di seguito si tenta di individuare quale potrebbe essere quest'ultima positiva soluzione;

# ALCUNE ASIMMETRIE E CONTRADDIZIONI INACCETTABILI DA RISOLVERE PRIORITARIAMENTE

* 1. il caso “Grecia” ha evidenziato in modo esplicito ed inconfutabile un “falso in bilancio” nei conti pubblici greci, e la presenza di un “buco” giuridico nella normativa comunitaria sinora “tappato” apparentemente dalla “ragion di stato”. Torniamo ora in Italia. Il reato di falso in bilancio per una amministrazione pubblica italiana dovrebbe tuttavia essere contestato sulla base delle stesse norme che valgono per una amministrazione privata: non dovrebbero esservi asimmetrie di nessun tipo. Le ragioni reali ed incontestabili che giustificano un interesse pubblico nella contestazione del falso in bilancio per una amministrazione privata, sussistono certamente rafforzate per una amministrazione pubblica. Ciò non risulta che oggi avvenga; identicamente valgono le stesse ragioni per la “trasparenza”. Se vi sono obblighi di trasparenza e periodicità della comunicazione al pubblico per una amministrazione privata, ad esempio una società quotata in borsa, le stesse norme (come minimo) dovrebbero a priori valere per una amministrazione pubblica. Dovrebbe esservi più obblighi di trasparenza, e non meno, per una amministrazione pubblica;
  2. identicamente per la gravità dei reati conseguenti. Nessuna asimmetria per l'ammontare delle pene. Al contrario, dovrebbe esservi pene più severe per i responsabili del reato se amministratori pubblici;

7.4.a questo punto del ragionamento ci si scontra con una contraddizione insanabile, nella attuale situazione: come può essere contestato un falso in bilancio ad una amministrazione pubblica se l'oggetto del reato è una opinione, se la latitudine di comportamenti concessa agli amministratori è larghissima, se il risultato di bilancio può essere di fatto qualsiasi, se gli stessi “tutori dei conti” sostengono conti il cui significato è sempre opinabile secondo la stessa legge vigente?

7.5.e siamo tornati al punto dal quale siamo partiti: i conti che non servono apparentemente a fare i conti, sono una “riserva di potere” molto larga, di chi ha il potere per legge di interpretarli. E quindi la difficoltà ad uscire dal “cul de sac” ove siamo infilati, se manca una visione sistemica adeguata e buona, diffusa e consapevole volontà di venirne fuori;

* 1. una possibile prima ipotesi, giudicata qui irrealistica senza la “forza” correttiva di cui sopra già detto, la cui esistenza è al momento del tutto ipotetica, sembra configurare quattro possibili distinti percorsi giuridico-istituzionali:

1. il riscontro di un sostanziale “abuso del diritto” presente nell'applicazione delle norme attuali, che nasce dalla “trasformazione opportunistica dei fini” per i quali deve essere concepita qualsiasi norma di contabilità, ossia dare un risultato di bilancio ragionevolmente uniforme, certo e prevedibile, che oggi invece non c'è. Siamo ad una forma di “elusione”, nel nostro caso elusione dell'obbligo del rendiconto, che è forma di abuso del diritto diffusamente e continuamente sanzionata in campo tributario quando porta ad “eludere” il pagamento delle tasse;
2. una violazione del diritto comunitario, per la mancata applicazione delle norme Eurostat di contabilità e delle relative direttive. Sembra indubbia una violazione sistematica, voluta, e addirittura ricercata, delle norme contabili europee, o meglio, la loro “elusione” attraverso artifici anche qui basati su forme di abuso del diritto;
3. una violazione del diritto costituzionale, almeno per l'asimmetria di trattamento dello stesso reato, il falso in bilancio, commesso da un cittadino che opera nel privato e da un cittadino che opera nel pubblico. Idem per l'asimmetria di trasparenza delle scritture contabili. Altre ipotesi di violazioni del diritto costituzionale riguardano l'art.81, e quasi certamente la violazione del cosiddetto principio del buon andamento degli uffici pubblici, totalmente svuotato senza dubbio alcuno, in assenza di norme contabili cogenti e uniformi;
4. na violazione forse ancora più grave della progressività della tassazione, prevista dall'art.53 della Costituzione, connessa con il finanziamento in deficit del bilancio dello Stato;
   1. una applicazione generalizzata del sistema SIOPE, il finanziamento del suo sviluppo, un “architetto” unico per disegnare, sviluppare, realizzare e dirigere questa attività, che dovrebbe divenire il perno di ogni attività gestionale e di riforma dell'intera Pubblica Amministrazione, dopo la riaffermazione chiara ed inequivocabile dei principi giuridici cui prima si è fatto cenno. E' bene subito precisare, anche se a tutti evidente, che questo è il punto debole della proposta, essendo poco chiaro a chi scrive non la validità del ragionamento, non la fondatezza dell'impianto concettuale proposto, ma i modi per riaffermarlo e proclamarlo, secondo legge, coram populo, e soprattutto come passare dal dire al fare in un quadro ove sembra esistere una solida maggioranza trasversale per proseguire in modo inerziale nella solita direzione;
   2. il passaggio ulteriore va molto probabilmente ben oltre i limiti che si deve porre chi scrive: cercare di uscire dall'inconcludente chiacchiericcio che accompagna da sempre qualsiasi discorso sulle finalità della Pubblica Amministrazione, sulla sua modalità di gestione, sui suoi costi, sulla sua efficienza, e così via. A fortiori, l'ulteriore passaggio per una analisi che cerchi di individuare soluzioni al problema della crisi di idee e di cultura, prima che sociale e istituzionale, prima che economica e finanziaria, prima che demografica, che colpisce il nostro paese. Questo tema è evidentemente il nucleo centrale di ogni discorso di riequilibrio sia istituzionale che economico che finanziario del nostro paese. Qui si propone di ignorarlo poiché sembra evidentissimo a chiunque che parliamo tutti a vuoto senza un quadro completo e preciso, in tempo reale, pubblico, dei flussi di danaro dei cittadini: dove vanno e perché. Ossia senza lo strumento di cui si è parlato al punto precedente, senza un “bagno sistematico e continuo di realtà” che attraversi tutto il paese e tutte le sue istituzioni. Volendo tuttavia ignorare per un attimo questi limiti, volendo tentare una sintesi semplificatrice e semplicistica, pare di intravedere il cristallizzarsi delle questioni attorno a questi quattro nodi:
5. il “narcotico” rappresentato dalla “bolla da spesa pubblica” deve apparire a tutti per quello che è: null'altro che un “narcotico”, un “lenimento” che nulla fa per risolvere i problemi reali del paese, anzi li aggrava perché in parte ne nasconde la reale gravità. Dalla “bolla” si deve uscire subito pagandone il prezzo con rapidità, prima che sia troppo tardi;
6. se questo passaggio riesce, si deve cambiare percorso. Deve esservi un nuovo percorso ove si deve entrare in competizione col resto del mondo, a viso aperto. La parte di noi che lo ha già fatto, è quella che corre, inseguendo le grandi opportunità del presente. Chi rimane fermo, rinchiuso nel vecchio mondo del “chiane e fotte”, sostanzialmente parassitario, non vede queste opportunità;
7. non è vero che siamo finiti: siamo finiti se insistiamo su meccanismi e su idee che sono finite, e che occupano ancora probabilmente la testa di una parte maggioritaria della classe dirigente del paese. Si spera qui che non avesse ragione Plank, il grande scienziato tedesco che riconobbe per primo la rivoluzione di Einstein e che cercò di proteggerlo da subito, quando diceva che le idee nuove si affermano solo quando i portatori delle vecchie idee muoiono;
8. il nuovo essenziale ruolo dello Stato che sta nel promuovere ed accompagnare questo processo, questo nuovo percorso, nuovo almeno per noi;

# UNA PROPOSTA

* 1. qui non c'è alcuna pretesa di originalità od altro. C'è solo l'idea che si debba uscire dalla gabbia delle analisi storiche, delle polemiche sulle colpe e sulle responsabilità, ed entrare in una fase nuova che ruoti in primo luogo attorno alla fotografia di come oggi funziona lo Stato, i suoi ruoli, ciò che fa, e che costa troppo fare come oggi lo fa, e cosa non fa, ed invece dovrebbe per il bene di tutti fare;
  2. c'è anche l'altra idea che questa speranza di cambiare in meglio, debba essere diffusa, debba essere portata a conoscenza di altri. Come? Cominciamo da qui, individuando il come. Sembra un programma minimo, ma non lo è.