

4.

CONFPROFESSIONI

Proposta di interventi sulla spesa pubblica
nell'ambito del Gruppo di lavoro⁶.

⁶ Inviato dal dott. Mauro Bellesia, 14 maggio 2011

La riduzione della spesa pubblica è certamente un obiettivo largamente condivisibile in relazione alla necessità di ridurre il peso del prelievo tributario che ha raggiunto ormai livelli non più sostenibili e limita le possibilità di crescita del nostro Paese.

Ciò premesso, il primo dato di fatto da prendere in considerazione, a nostro avviso, è l'esito insoddisfacente delle azioni fin qui poste in essere per ridurre sprechi ed inefficienze nella PA, nella consapevolezza che dagli errori del passato debbano emergere considerazioni e nuove metodologie di intervento più incisive ed efficaci per il futuro.

Anche nella stessa relazione del prof. Giarda si evincono in più punti elementi che fanno ritenere largamente superato il modello decisionale che avviene nei diversi livelli della PA; si pensi, solo a titolo di esempio, alle carenze nella predeterminazione degli effetti finanziari (anche a medio termine) delle scelte che si intende fare, alla mancanza di analisi preventive costi/benefici e costi/opportunità su molte scelte importanti della PA che condizionano i bilanci di molti anni successivi, all'inesistenza di adeguate valutazioni sulle ricadute ambientali, occupazionali, territoriali, sulla crescita, e così via; l'inadeguatezza della programmazione e del coordinamento tra i vari settori della PA meriterebbe, poi, un approfondimento a se stante.

Le carenze sopra indicate riguardano anche il sistema dei controlli e delle responsabilità, focalizzati ancora sugli atti amministrativi e poco sui risultati raggiunti; un solo esempio ci appare lapalissiano ed

emblematico per chiarire il concetto esposto: l'attuale sistema sanzionatorio delle autonomie locali in tema di patto di stabilità interno di cui alla L. 220/2010, colpisce non chi ha condotto politiche di bilancio dissennate, ma gli amministratori degli anni successivi che dovranno ridurre drasticamente le spese ed i Cittadini che (spesso ignari) subiranno la contrazione dei servizi o l'aumento di tariffe e tributi locali, sempre negli anni successivi. Senza contare poi le numerose e ripetute sanatorie che puntualmente arrivano a posteriori aggiungendo incertezza a discapito della credibilità dell'intero sistema.

Per ultimo, sembra pressoché inesistente nei processi decisionali della PA qualsiasi forma di controllo a posteriori salvo il tradizionale sistema di rendicontazione, peraltro mai al centro dell'attenzione politica; le scelte più importanti dovrebbero, invece, avere dei momenti di verifica, di riflessione sui risultati, se sono in linea o no con gli obiettivi, nella logica ciclica del controllo di gestione.

Riepilogando i concetti espressi, l'attuale processo decisionale della PA, a tutti i livelli sia centrali che locali, sembra assomigliare più ad un "modello decisionale al buio" che ad un razionale sistema di distribuzione e allocazione delle risorse pubbliche secondo precise scelte programmatiche che individuano le priorità ed il relativo "consumo di risorse pubbliche", anche in termini di paragone tra settori diversi della P A.

Le recenti azioni di contenimento della spesa (ad es. DL 78/2010) sembrano peraltro concentrarsi sulle riduzioni di budget per categorie specifiche o sulle riduzioni generalizzate di risorse (tagli lineari), senza entrare nel merito del processo decisionale che genera tali spese e che, come risulta dalla realtà dei fatti, lascia notevoli spazi ad inefficienze produttive e gestionali.

Pertanto, il primo aspetto che si intende porre all'attenzione (collocabile nelle fattispecie B1 e B2 degli interventi di regolazione della spesa definiti dalla relazione del prof. Giarda) mira a creare le basi per

efficientare le regole che governano i procedimenti amministrativi, cercando di indirizzare le azioni (e le risorse) alle vere priorità e rivalutando i sistemi di programmazione, di controllo e di responsabilità.

In quest'ottica, i temi specifici che potrebbero essere ulteriormente sviluppati sono i seguenti:

- definire meglio le attività proprie dei vari settori della PA (core business) e limitare le attività secondarie, anche con vincoli specifici di bilancio consolidato;
- semplificare i procedimenti amministrativi: 1) sotto il profilo oggettivo, nelle attività gestionali di scarsa rilevanza economica (ad esempio, estendere le possibilità di ricorso a trattativa privata nella scelta dei contraenti della PA, se non si superano determinate soglie o ridurre gli oneri amministrativi nei riguardi delle imprese o dei professionisti); 2) sotto il profilo soggettivo, nei riguardi degli enti di minori dimensioni (ad esempio, i Comuni sotto i 3000 abitanti);
- rendere effettivamente omogenei e trasparenti i sistemi di rilevazione contabile e di bilancio di tutti i settori delle PA, quale requisito basilare, fondamentale ed essenziale di conoscenza per qualsiasi intervento di finanza pubblica, fermo restando che l'eventuale passaggio alla contabilità di cassa pura di cui alla L. 196/2009 e alla L. 42/2009 dovrà comunque regolamentare l'assunzione ed il controllo delle posizioni debitorie, nonché le regole della copertura finanziaria, al fine di non generare fenomeni di indebitamento sommerso.

In questo contesto, occorre anche superare l'attuale frammentazione dei bilanci (Stato, Regioni, enti locali, consorzi, società, istituzioni, ecc.) per avere una visione completa della spesa pubblica per settore e/o per servizio, favorendo l'applicazione di bilanci consolidati, ambientali e sociali;

- rivalutare a tutti i livelli la fase della programmazione e della verifica dell'effettiva copertura finanziaria delle scelte amministrative,

obbligando in casi specifici, laddove necessita il coordinamento di PA diverse, l'utilizzo di preventive conferenze di servizi (con l'impiego di tecnologie informatiche).

In altri casi, si potrebbe introdurre l'obbligo di analisi preventive costi/benefici e costi/opportunità: ad esempio, in tema di società partecipate o di affidamento di servizi pubblici.

In un regime di risorse calanti, occorre anche pensare a nuovi meccanismi di comparazione tra le priorità di un settore della PA e le priorità degli altri, in modo da evitare che le scelte di uno non impediscano di poter effettuare spese, giudicate più importanti, in un altro.

Inoltre, occorre fare in modo che tutte le decisioni che riguardano la spesa pubblica debbano avvenire contestualmente nella sessione di bilancio, per poter favorire un serio dibattito sulle politiche redistributive della spesa stessa.

L'autonomia organizzativa della PA centrale e degli enti locali deve essere in una certa misura regolamentata per due motivi: 1) al fine di scoraggiare le scelte di gestione esterna tramite società di capitali, quando le medesime attività potrebbero essere gestite direttamente con minori risorse (ovvero limitare le Spa o srl di comodo); 2) per favorire l'**outsourcing** quando, al contrario, risulta effettivamente conveniente; 3) coinvolgere maggiormente **i revisori** contabili interni ed eventualmente avvalersi di **professionisti esterni qualificati** (banche, società di revisione e di certificazione dei bilanci) **nell'asseverazione** della convenienza di particolari operazioni, fra cui quelle di esternalizzazione dei servizi pubblici o di esternalizzazione di attività istituzionali strumentali (ex art. 13 del DL 223/06 "Bersani").

Si potrebbe anche rafforzare gli organi di controllo interno, con meccanismi di nomina più indipendenti.

L'azione di controllo dovrebbe estendersi a consuntivo sui risultati effettivamente raggiunti, ipotizzando, in caso negativo, azioni conseguenti;

- **il coinvolgimento di professionisti esterni** nell'espletamento o nel **controllo** di attività amministrative potrebbe essere molto utile e poco oneroso, se questi sono in qualche modo interessati al buon (o veloce) esito di determinati procedimenti; ad esempio, il recente accordo di programma tra Consiglio nazionale dei geometri e Agenzia del territorio per agevolare l'attribuzione della rendita catastale presunta degli immobili mai dichiarati al Catasto, potrebbe essere considerato una specie di "best practice" da imitare per altri settori della PA;
- incentivare le **best practice** con adeguati **sistemi premianti**, specie nei servizi pubblici locali, siano essi svolti direttamente dalla PA, sia tramite società o altri soggetti esterni, e favorire l'utilizzo di **indicatori** o altri sistemi di misurazione della qualità delle prestazioni. L'azione avrebbe maggiore efficacia se coordinata con la determinazione dei **costi standard** nell'ambito dei servizi rientranti nel federalismo fiscale;
- laddove possibile, cercare di riformare il sistema dei controlli dei servizi pubblici anche con sistemi premianti, diffondendo l'uso di **"carte di qualità dei servizi"** e coinvolgendo anche soggetti esterni in qualche modo interessati al miglioramento dei servizi: promuovere, ad esempio, la partecipazione delle associazioni dei consumatori nei contratti dei servizi pubblici locali (peraltro già previsto all'art. 2, comma 461, L. 244/07 limitatamente ai rinnovi contrattuali);⁷

⁷ Art. 2, comma 461, L. 244/07: "Al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali sono tenuti ad applicare le seguenti disposizioni: a) previsione dell'obbligo per il soggetto gestore di emanare una «Carta della qualità dei servizi», da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di

- occorre ripensare il sistema attuale delle **responsabilità**: prima di tutto occorre far coincidere, ai vari livelli della PA, i poteri di spesa con la responsabilità di reperimento delle entrate che la finanziano; in secondo luogo occorre applicare meccanismi sanzionatori e di dissuasione diversi da quelli attuali, focalizzati sugli effettivi risultati raggiunti anche in termini di corretta gestione economica delle risorse pubbliche, che, soprattutto, colpiscano veramente chi sbaglia o chi governa creando dissesto finanziario o debiti fuori bilancio;
- per quanto concerne le **dimissioni patrimoniali**, si propone che gli eventuali introiti siano indirizzati alla riduzione del debito strutturale ed ad un piano di formazione straordinario della PA per poter ridurre il gap tecnologico che attualmente riguarda gran parte degli uffici pubblici;
- una particolare attenzione va posta in tema di **patto di stabilità interno nei riguardi degli enti locali**, per il forte rallentamento delle spese di investimenti che ha generato, peraltro evidenziati anche nella succitata relazione del prof. Giarda, e per i grandi ritardi accumulati nei pagamenti delle opere pubbliche, nonostante le direttive europee 2000/35/CE e 2011/7/UE impongano il termine di 30 giorni di pagamento nelle transazioni commerciali.

quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza; b) consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori; c) previsione che sia periodicamente verificata, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, l'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato fissati nel contratto di servizio alle esigenze dell'utenza cui il servizio stesso si rivolge, ferma restando la possibilità per ogni singolo cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito; d) previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'ambito territoriale ottimale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori ed aperto alla ricezione di osservazioni e proposte da parte di ogni singolo cittadino che può rivolgersi, allo scopo, sia all'ente locale, sia ai gestori dei servizi, sia alle

Il fenomeno del crescente indebitamento della PA locale verso i propri fornitori di opere pubbliche deriva sostanzialmente da due fattori:

- il meccanismo di competenza mista attualmente utilizzato nei conteggi degli obiettivi del patto di stabilità, che rende più facile rallentare i pagamenti delle opere pubbliche, piuttosto che tagliare servizi pubblici locali (spesa corrente);
- le regole (e le sanzioni) del patto di stabilità che si focalizzano sulle ultime fasi del procedimento delle spese (impegni e pagamenti), ma non incidono direttamente nel processo di formazione dei bilanci pubblici preventivi.

Ciò ha inevitabilmente generato comportamenti non in linea con le finalità del legislatore ed una situazione ormai non più sostenibile: da un lato, si continua a programmare investimenti come prima, ad assumere nuovi mutui ed anche ad affidare lavori; dall'altro, si rallentano i pagamenti per non superare i limiti annuali posti dal patto di stabilità, espressi in termini di saldo finanziario di competenza mista.

A questo punto occorrerebbe rivedere le regole (oltre che introdurre nuove fattispecie di responsabilità): ad esempio, si potrebbero liberalizzare (in tutto o in parte) i pagamenti arretrati delle opere pubbliche (anche in regime di opzione), compensando l'effetto negativo di aumento del deficit con un blocco temporaneo nell'assunzione di nuovo indebitamento. L'effetto complessivo sarebbe senz'altro positivo: a parità di saldi di finanza pubblica, si immette liquidità nel sistema imprenditoriale in un momento di crisi;

Fra le altre azioni possibili per ridurre l'inefficienza produttiva della PA (collocabili nella fattispecie B1 degli interventi di regolazione della spesa definiti dalla relazione del prof. Giarda) si segnalano le seguenti:

- veicolare tutte le forme di **pubblicità legale sui siti internet istituzionali** delle PA, debitamente organizzati allo scopo;

- diffondere a tutti i livelli della PA il sistema degli acquisti centralizzati (**CONSIP**) anche nelle modalità previste attualmente per gli enti locali (prezzi massimi di riferimento e obbligo di motivazione in caso di acquisti a costi maggiori);
- **obbligo di utilizzare e-mail** (sia certificate che non) per tutte le comunicazioni all'interno delle PA e tra PA, contribuendo con ciò anche al risparmio di carta;
- **agevolare l'utilizzo di tecnologie informatiche** per tutti i rapporti con la PA (videoconferenze, segnalazioni, avvisi, gare on line, ecc.);
- individuare in modo trasparente e chiaro i reali **costi della politica**, anche a livello di bilancio, al fine di poter porre in essere le opportune azioni conseguenti;
- individuare la presenza di eventuali **costi occulti di carattere gestionale**, ovvero se vi sono dei soggetti che hanno interesse a mantenere situazioni di difficoltà nella PA (ad esempio nelle operazioni di swap, cartolarizzazioni, cessioni di crediti, finanziamento dei fornitori ecc.).