

Nota della CGIL sulle proposte di spending review

Le recenti audizioni del Commissario Cottarelli, molto enfatizzate nel dibattito pubblico, evidenziano opzioni di revisione della spesa assai preoccupanti e inaccettabili e, in ogni caso, contraddittorie con le esigenze di una corretta azione per l'efficientamento e qualità della spesa e una forte riduzione degli spechi, da sempre obiettivo della CGIL.

La dimensione complessiva delle riduzioni di spesa appare consistente nel triennio con 7 MLD nel 2014, 18,1 nel 2015, 33,9 nel 2016 il tutto in un rapporto poco chiaro con la Presidenza del Consiglio e senza chiarire in quale relazione con risorse già impegnate e tagli di spesa previsti dalla legge di stabilità del Governo Letta (0,5 MLD nel 2014, 10,4 nel 2015, 14,8 nel 2016).

Assolutamente elusi i temi di una riorganizzazione delle PP.AA., con la conseguenza che le proposte sono estranee ed indipendenti da questo processo ed assolutamente prive di criteri e ragionamenti che possano motivare nuovi tagli agli organici pubblici (che sono diminuiti di oltre 240.000) e il blocco generalizzato del turn-over che va in ogni caso escluso.

Non si propone di intervenire sulle inefficienze organizzative e sulle sovrapposizioni di funzioni, come è dimostrato dalla risibile proposta di risparmio per consulenze e auto blu.

Si intenderebbe invece intervenire sul versante delle pensioni in maniera intollerabile, prevedendo addirittura, oltre che un contributo di solidarietà oltre i 2.500 euro di pensione, di rivedere la loro indicizzazione e l'età pensionabile delle donne.

Si propone di sciogliere Enti pubblici, addirittura di valenza costituzionale come il CNEL, l'Aran (senza un briciolo di analisi sul suo ruolo nelle Relazioni di lavoro e contrattuali) e l'ICE, anche qui al di fuori di una analisi sulla sua funzione di sostegno all'internazionalizzazione ed alle esigenze di impresa.

Sulla sanità si evocano risparmi fino a 3,1 MLD di euro non specificando attraverso quali interventi e senza nessuna relazione con il Tavolo ministeriale sul Patto per la salute, che verrà prossimamente convocato, il quale avrà tra i suoi obiettivi quello di reinvestire i risparmi, dovuti alle politiche di efficientamento e razionalizzazione, all'interno del sistema sanitario stesso.

Sulle società partecipate va affrontato il tema ridefinendo il confine tra pubblico e privato e ponendo in tale ambito la questione reinternalizzazione.

Sul sistema dei Servizi Pubblici Locali si enfatizzano tagli e aumenti tariffari mentre si dimentica la esigenza fondamentale di agire su aggregazioni per filiere, piani industriali e la riduzione dei componenti i CdA e dei loro relativi compensi, questione che si pone per tutte le società a partecipazione pubblica.

Vengono annunciati forti risparmi sui beni e servizi dimenticando di operare una netta distinzione tra i due capitoli e omettendo che tagliare sui servizi significa, data la loro forte intensità occupazionale, tagliare costo del lavoro, contratti di lavoro, orari, salari, diritti.

Del tutto sottostimato appaiono obiettivi e strumenti di risparmio rispetto ai processi di digitalizzazione della PA, tenuto conto delle stime portate dal Commissario per l'Agenda Digitale contestualmente all'avvio dei nuovi servizi (fatturazione elettronica, anagrafe digitale, identità digitale).

Si propone di tagliare ancora, per oltre 3 MLD nel triennio, in un settore come il Trasporto Pubblico Locale senza alcuna considerazione e consapevolezza sulle condizioni di mobilità delle persone in tutti i territori e nelle città del nostro paese.

Infine, sul riordino delle Autonomie locali si possono riscontrare non solo contraddizioni con il Decreto Del Rio ma anche l'assenza di un raccordo con il contenuto del Protocollo firmato, dal Governo con Conferenza delle Regioni e Anci e Organizzazioni Sindacali, sul lavoro pubblico nel processo di Riforma istituzionale.

In sostanza una occasione mancata, forse dovuta a esigenze di recupero di risorse in un quadro macroeconomico che, tra spese e coperture, sembra più interessato a far sì che la revisione della spesa venga interpretata più nella funzione di bancomat che di razionalizzazione e di vera politica economica.

Ma così si ritorna alla logica dei tagli lineari i quali, dopo le già relevantissime sforbiciate del passato, oggi rischiano di presentarsi soprattutto, se non esclusivamente, come riduzione del perimetro pubblico, attacco al welfare ed ai diritti.

Per la CGIL la spending review si dovrebbe intendere quel processo diretto a migliorare la gestione della spesa da parte della macchina pubblica attraverso la sistematica correlazione tra: (1) l'analisi e la valutazione degli obiettivi e degli impegni di spesa, delle strutture organizzative, delle procedure di decisione e di attuazione, dei singoli atti all'interno dei programmi e dei progetti pubblici; (2) i risultati sull'economia, sulla società e sulla stessa finanza pubblica, in termini di efficacia, efficienza ed equità. In sintesi, la revisione della spesa dovrebbe identificare le scelte e i meccanismi che non contribuiscono a raggiungere in modo pieno, puntuale e sostenibile gli obiettivi dell'economia pubblica, affidati alle diverse amministrazioni e ai diversi livelli di governo, ovvero ai diversi settori, funzioni, tipologie e strumenti di spesa pubblica.

Esso si configura come un moderno "strumento di programmazione delle finanze pubbliche", utilizzato anche in altri paesi, volto a fornire una metodologia sistematica per migliorare sia il processo di decisione delle priorità e di allocazione delle risorse, sia la performance delle amministrazioni pubbliche in termini di qualità ed efficienza dei servizi offerti.

Per questo occorre terminare definitivamente il ricorso, ai fini del contenimento della spesa, a tagli "orizzontali" o "lineari" alle dotazioni di bilancio ovvero a strumenti di "blocco" della spesa, che oltre a creare difficoltà operative alle amministrazioni, possono dar luogo a "rimbalzi" della spesa medesima negli anni successivi ovvero alla necessità di provvedere ad un parziale reintegro delle risorse già nell'anno di riferimento.

A queste finalità si aggiunge quella di implementare nella pubblica amministrazione le attività di misurazione dei risultati raggiunti dall'azione amministrativa e di verifica dell'efficienza dell'organizzazione amministrativa.

Quindi, l'efficacia o meno della spesa pubblica non dipende solo dalla sua dimensione, aspetto comunque non trascurabile, ma anche dalla composizione e dalla sua qualità.

Le categorie di spesa pubblica incidono in misura diversa sul sistema economico; la spending review dovrebbe sviluppare la capacità di valutare l'incidenza e l'importanza delle poste analizzate rispetto a degli obiettivi che il parlamento e il governo considerano strategici. Non dobbiamo mai dimenticare che la spesa pubblica immette sul mercato un flusso di moneta capace di condizionare la domanda, la produzione dei beni e servizi, e il livello generale dei prezzi. Questa spesa trova origine nelle entrate pubbliche, che "figurativamente" sottraggono liquidità al settore privato e riducono la capacità di spesa delle famiglie e delle imprese attraverso le tasse, ma l'insieme delle entrate e delle spese genera una distribuzione del reddito molto più efficace di quella realizzata dal mercato, in ragione dei fallimenti del mercato. La spending review dovrebbe proprio indagare i diversi (de) moltiplicatori da un lato, e l'organizzazione della spesa dall'altro.

In qualche misura la scelta della composizione-formazione della spesa diventa la politica economica pubblica.

Per questo è prioritario indagare sullo sviluppo di criteri adeguati di governo della spesa pubblica. Criteri che devono agire in tempi di crisi e in tempi di crescita, avendo cura di conservare una qualche flessibilità.

La spending review è governo della spesa pubblica, non una operazione una tantum e deve essere imperniata su criteri uniformi che impediscano forti rischi di interventi discrezionali. Si tratta di controllare l'organizzazione della spesa pubblica e la sua gestione. Una ripetuta operazione di spending review che finisce per essere definanziamento del sistema pubblico, comporta la rimessa in discussione del perimetro dell'intervento pubblico.

Le proposte, sinora, avanzate dalla CGIL - ribadite in tutte le Audizioni istituzionali - si possono sintetizzare nei seguenti macro-obiettivi:

- aggredire anche la formazione della spesa, rivedendo clausole, tipologie e modalità dei contratti e delle procedure degli appalti ;
- valorizzare il lavoro pubblico predisponendo la contrattazione di veri e propri Piani industriali nelle PP.AA. (dando attuazione al mai applicato Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche del 2007);
- forte razionalizzazione e centralizzazione in ambito regionale delle funzioni di supporto all'intero sistema amministrativo in tema di acquisti di beni e servizi e di reclutamento del personale;
- riqualificazione e ricomposizione della spesa pubblica, a partire dall'obbligatorietà dei "costi standard", per le amministrazioni centrali e locali, e dal superamento della frammentazione delle attuali 30.000 centrali appaltanti, estendendo le esperienze già realizzate e le buone pratiche nelle Centrali

d'acquisto (oggi affidati solo 29 miliardi su 130 miliardi di spesa per acquisti e forniture; per ogni 10 miliardi si risparmiano 2 miliardi); ; per la Consip va verificata la coerenza, rispetto a questo disegno, delle azioni concrete gestite con i bandi di gara che non appaiono in tutti i casi allineati con questo riordino come nel caso degli appalti della scuola; verifiche importanti saranno per Consip la gestione dei bandi per l'informatica (spc, cloud).

– aumento strutturale nel medio periodo della componente della spesa pubblica in conto capitale destinata agli investimenti, indirizzandola prioritariamente verso innovazione e conoscenza, nuove infrastrutture, il completamento delle opere pubbliche e verso quelle opere già cantierabili, la tutela dell'ambiente, l'efficientamento energetico degli edifici e gli acquisti ecosostenibili;

– aumento strutturale nel medio-lungo periodo della spesa per Ricerca & Sviluppo e innovazione almeno fino al 3% del PIL, come previsto dall'agenda Europa 2020; destinazione anche parziale dei "crediti verdi" all'occupazione nei settori ambientali.

– una corretta riduzione dei "costi della politica", senza ridurre gli spazi di partecipazione democratica.

– un'azione decisa e programmata di lotta alla corruzione (che ogni anno la Corte dei Conti rileva attorno ai 60 miliardi di euro) e contrasto delle mafie, soprattutto nel ciclo dei contratti pubblici di appalto (rendere obbligatori l'applicazione di norme vigenti, promuovere le Stazioni Uniche Appaltanti (per Regione), ripristinare il Contratto di concessione, ecc.), coinvolgendo i diversi livelli istituzionali nel sistema di controllo e ispezione dell'attività amministrativa, sostenuto anche da un inasprimento delle pene pecuniarie ;

– la riforma del sistema delle società pubbliche (forte azione di accorpamento, reinternalizzazione, industrializzazione) accompagnato dalla ridefinizione della loro missione e la riduzione dei componenti dei consigli di amministrazione e dei loro compensi, definendo dimensioni più ottimali per la gestione dei servizi a livello locale;

– la riduzione del numero di componenti degli organi elettivi ed esecutivi a tutti i livelli di governo riducendo gli incarichi di nomina politica, fino al blocco delle consulenze nella P.A. (che, secondo la RGS, costano 1,6 miliardi di euro l'anno);

– la valorizzazione del patrimonio dello Stato (visto che, secondo uno studio della Cassa Depositi e Prestiti, il rendimento attuale delle società a partecipazione pubblica, degli immobili e delle concessioni è mediamente lo 0,9% mentre potrebbe arrivare al 5,7%, producendo maggiori entrate per 28 miliardi di euro);

– rifinanziare il fondo per la nettizzazione dei fondi strutturali (previsto dal Ministro Barca, nel DL 201/2011, per 1 miliardo ogni anno nel triennio 2012-2014) per scontare gli investimenti degli Enti locali sui fondi consentendo una deroga al Patto di Stabilità interno delle Regioni, utilizzando anche le rivenienze prodotte dalla riprogrammazione del Piano di azione e coesione per la spesa 2007-2013 proprio per aumentare la disponibilità del fondo nel 2014 e garantirne la dotazione nel 2015.

Tali proposte si accompagnano alla necessità di reinvestire le risorse derivanti dalla positiva conclusione di lotta agli sprechi e di semplificazione strutturale, anche in campi mirati a partire dai servizi alla persona, dall'innovazione tecnologica, alla ricerca.

Sul lavoro per una nuova Spending Review gravano certamente contraddizioni derivanti dalla assenza, di una visione di insieme delle politiche economiche pubbliche e dalla scelta di trovare soluzioni attraverso scorciatoie (i tagli della Legge di stabilità) demagogiche, che vogliono assecondare una vulgata interessata e miope, ma che non intendono assumere la vera sfida di incidere sulle reali distorsioni della spesa e delle sue dinamiche.

Si può affermare che tema della revisione della spesa è oggi direttamente e strettamente connesso alla riforma istituzionale che deve produrre semplificazioni e superamento di duplicazioni, ad un intervento sulle pubbliche amministrazioni che sia coerente con la riforma stessa, all'innovazione dal punto di vista di processo e di prodotto, alla semplificazione istituzionale.

Esiste certo il rischio che, in questa dimensione dicotomica, gli obiettivi di un governo della spesa pubblica (a partire dalla sua formazione) e di una "istituzionalizzazione della revisione della spesa", orientata ad influire sulle politiche di bilancio, assumano sempre più connotati sbiaditi quando non strumentali.

Ma è solo in questa funzione di “politica pubblica” che la revisione della spesa può, efficacemente e virtuosamente, concorrere al “governo della formazione della spesa pubblica” attraverso la programmazione (selezione) di un corretto (razionalizzazione) ed idoneo (sviluppo) uso delle risorse pubbliche.

A conclusione di queste considerazioni va sottolineato che, contrariamente a ciò che comunemente ci viene proposto nel dibattito pubblico, il Debito pubblico non dipende da un acceso di spesa ma da una crisi delle entrate (evasione) tanto è vero che la stessa la Corte dei Conti, negli elementi preparatori all'audizione 2012 presso la commissione Finanze e Tesoro del Senato ha citato uno studio secondo il quale “è stato stimato in passato che se l'evasione italiana dal 1970 fosse stata pari al livello statunitense (inferiore di tre punti), il debito pubblico sarebbe stato, dopo venti anni, molto più basso (76% del Pil invece di 108%)”. La spesa, al netto degli interessi, si sta comprimendo e sia lo stock di spesa pubblica che la sua dinamica si presentano, a partire dal 2008, in costante riduzione.

La spesa primaria, in percentuale sul PIL, continua ad essere inferiore alla spesa media dei Paesi UE.

Inoltre, la spesa primaria, tra il 2008 e il 2012, è mediamente diminuita dello 0,3% (nella zona euro è aumentata del 1,5%). E' il risultato delle pesantissime manovre finanziarie di questi anni che hanno prodotto 105 MLD di correzione del saldo primario, di cui 48 di tagli alla spesa corrente e in conto capitale.

Infine la spesa italiana si è ridotta, sempre tra il 2008 e il 2012, in termini reali del 4,4% (-1,4 nominali) con una contrazione della spesa tendenziale di ben -151 MLD.

Per tutte queste ragioni il lavoro di revisione della spesa deve essere incentrato su formazione della spesa e sua razionalizzazione, entrambe orientate a spingere lo sviluppo, assumendo il valore di una vera e propria operazione economica.

Se esso mancherà questo obiettivo, difficilmente potrà offrire un contributo significativo per contrastare il declino dell'Italia.

Ora è necessario che sull'insieme di queste problematiche il Governo apra un confronto con il Sindacato e le parti sociali per verificare le condizioni per una vera Revisione della spesa, scongiurando operazioni inique e inefficaci.