

OSSERVAZIONI E RIFLESSIONI



SISTEMA PAESE

Situazione

Ad una estrema sintesi di giudizio, l'attuale quadro economico del sistema Italia si presenta caratterizzato da una serie di preoccupanti fattori:

- Forte **debito pubblico** consolidato negli anni
- Ampia **spesa pubblica**
- Rilevante **pressione fiscale**
- **Congiuntura economica** sfavorevole
- **Offerta creditizia** estremamente restrittiva
- **Evasione ed elusione** fiscale di rilevante entità

La recente crisi finanziaria, che ha coinvolto tutte le economie di un sistema globalizzato, e la conseguente crisi produttiva, hanno ingenerato una **stagnazione nella crescita** del prodotto interno lordo del nostro paese.

Numerose imprese, alle prese con la difficoltà di finanziarsi e pressate dai formidabili impulsi concorrenziali dei paesi emergenti, hanno avuto difficoltà a mantenere i livelli occupazionali comprimendo investimenti in termini di ricerca e sviluppo.

Si è così ingenerata una **scarsa disponibilità** di nuovo lavoro, aggravata dalla **tendenza alla delocalizzazione**, non ostacolata da interventi di natura politica.

A cominciare dall'Istituzione europea, sono stati auspicati per l'azienda Italia numerosi interventi al fine di:

- **contenere** il debito pubblico,
- **ridurre** e razionalizzare la spesa pubblica,
- **contenere** la pressione fiscale,
- **realizzare** efficaci interventi di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale,
- **adottare** provvedimenti incentivanti l'attività di impresa, la produttività, i consumi.

Debito pubblico consolidato

Il contenimento del debito pubblico è un traguardo che va maturato nel tempo. Si tratta di un processo di non facile attuazione, a cui in verità ci si è poco dedicati nei decenni, **preferendo politiche contingenti di accumulo**, magari facendo affidamento sul fenomeno inflattivo.

In tutta sostanza si tratta di un **debito a futura memoria**, il cui onere è stato di volta in volta rinviato a situazioni di miglior favore **e di fatto scaricato sulle generazioni future**.

Un fenomeno che incide pesantemente, in termini di **costo annuo**, sui margini di manovra di qualsivoglia Governo.



E' lecito chiedersi se nella situazione attuale sia credibile ipotizzare un recupero anche parziale della annosa situazione. Non dando niente per scontato, anche se il periodo di crisi attraversato mal si presta a ipotizzare interventi in tal senso, appare più politicamente spendibile **perseguire un graduale processo di contenimento**, che possa progressivamente dare frutti nel tempo avvenire.

Peraltro, qualsiasi politica di gestione del debito pubblico dovrà fare i conti con le stringenti regole di bilancio comminate dalla Commissione europea (*patto di stabilità*).

E' di tutta evidenza che risanamento e crescita economica sono elementi di difficile collocazione in un contesto di simultaneità, che comporterebbe inevitabilmente **l'improbabile approccio sequenziale** tra la necessità di sopportare sacrifici e l'opportunità di intraprendere una politica di stimolo all'economia.

Cosicché, il nodo gordiano delle politiche pubbliche dei prossimi anni dovrà riguardare gli ambiziosi obiettivi di risanamento complessivo, consenso politico, interessi corporativi e tornaconti localistici.

BILANCIO DELLO STATO

Oltre che documento contabile delle entrate e delle uscite, il bilancio pubblico rappresenta **uno strumento di analisi, verifica e programmazione** dell'attività dello Stato.

Una sintesi dei risultati delle scelte di finanza pubblica, in ordine ai bisogni della collettività, alle priorità delle scelte, alle risorse disponibili, agli impegni programmati, etc.

Sia il Fondo monetario internazionale che l'Ocse hanno pubblicato manuali e linee-guida su come promuovere una maggiore trasparenza dei conti pubblici, ma fino ad alcuni anni fa non era disponibile **nessun indice** che permettesse un confronto tra i vari paesi.

Le riforme introdotte nel 2010 con la L. 196 si propongono di realizzare una **maggiore trasparenza** dei conti pubblici.

Il percorso verso un meccanismo di rappresentazione più chiaro e comprensibile degli indicatori di finanza pubblica, particolarmente in materia di spesa, **è un passo fondamentale** per poter definire politiche di gestione della stessa che possano superare il **metodo draconiano dei tagli lineari** ed orientino l'uso delle risorse disponibili in modo strategico e mirato, per il conseguimento della mission pubblica e dei suoi obiettivi.



DAL PUNTO DI VISTA DELL'ENTRATA

Una ordinata gestione dei conti pubblici non può prescindere dalla valutazione del **bilanciamento della spesa** con le risorse che derivano dalle **entrate** e particolarmente da **quelle fiscali**.

Infatti la situazione di **equilibrio dei conti pubblici** è inevitabilmente legata ad una **corretta politica fiscale**, che realizzi **una distribuzione equa** degli oneri tributari e quindi, in via prioritaria, **il recupero** del rilevante fenomeno **dell'evasione fiscale**.

Se il livello a cui si posiziona la pressione fiscale coinvolge l'esistenza e l'attività di ogni cittadino e di ogni impresa con riflessi e condizionamenti sull'intero sistema economico e produttivo, tanto più rileva, come principio fondante dell'equilibrio economico e sociale della nazione, **la corretta e universale ripartizione** degli oneri dell'attività dello Stato.

Inoltre, ogni considerazione circa il contenimento della spesa pubblica, doverosamente esercitata in termini di eliminazione di sprechi e razionalizzazione degli impieghi, non può prescindere da una valutazione **quali-quantitativa** dei servizi prestati alla collettività e dal conseguente **dovere di ogni cittadino** di partecipare all'onere comune in relazione alla propria capacità contributiva.

La sottovalutazione dell'equilibrio che deve governare l'interagire di questi fattori, **rischia di rendere critico** e vano ogni pur lodevole tentativo di ricondurre a opportuna razionalità il dispiegarsi delle relative variabili.

CONTENIMENTO DELLA SPESA

Dopo la forte crescita di tutte le componenti della spesa pubblica degli anni '80 e la successiva tendenza al contenimento del fenomeno in conseguenza del processo di costruzione ed attuazione dell'Unione Monetaria, il nostro paese ha registrato negli ultimi anni una **ripresa della crescita della spesa pubblica primaria**, bilanciata solo in parte dalla tendenziale riduzione della spesa per interessi.

Oggi, il livello di spesa non sembra differire in modo sensibile da quello delle principali economie europee, ma si caratterizza per la specificità di alcune sue componenti.

In primis, un elevato livello di spesa per **pensioni, sanità ed assistenza**, cui fa riscontro un **più basso livello di spesa** per prestazioni sociali indirette e una spesa per interessi del debito, **attestata a circa il doppio** dei valori registrati nelle principali economie d'Europa.



Nel contempo, i misuratori di **efficienza ed efficacia** della spesa relegano l'Italia agli **ultimi posti** della graduatoria europea.

E' inevitabile che **queste variabili** finiscano per polarizzare l'orientamento delle politiche di contenimento della spesa pubblica. Ma anche altre voci di spesa hanno un ruolo rilevante quando si tratta di decidere dove tagliare. In particolare, il sistema **dell'istruzione pubblica, l'università, il .pubblico impiego e i costi di funzionamento** delle amministrazioni, specie di quelle afferenti alle autonomie territoriali.

L'impresa appare ancora più ardua, in quanto si tratta di tirare i cordoni della borsa senza venire meno ai doveri dello Stato e, possibilmente, senza abbassare il livello dei servizi. Anzi, paradossalmente, si dovrebbe operare per migliorare in efficienza ed efficacia **razionalizzando spese, evitando sprechi, limitando spazi di discrezionalità, introducendo regole più rigorose, richiamando oneri di responsabilità e così via.**

Stante il peso degli oneri debitori, l'intero contesto appare complicato dal caotico dispiegarsi del sistema delle **autonomie territoriali**, che ha operato in modo deleterio sotto alcune principali linee di rottura:

- **moltiplicazione** dei centri di spesa;
- **spostamento** del controllo della spesa in sede locale;
- **ricorso** al mercato per necessità di cassa, anche previa emissione di titoli di debito pubblico locale;
- **riproduzione** in sede locale del meccanismo delle partecipazioni pubbliche;
- **farraginosità** delle procedure decisionali a livello politico e amministrativo;
- **elefantiasi** delle burocrazie locali;
- **frazionamento**, complessità e inefficienza della gestione dei fondi comunitari con rischio di onerosi disimpegni automatici di risorse non impiegate.

Tutte questioni che oltre alla difficoltà di scegliere l'intervento tecnicamente appropriato, rischiano di incontrare **poco consenso, poco entusiasmo, poca popolarità**, se non addirittura un **palese dissenso**, impattando su un sistema sociale culturalmente e storicamente **avvezzo al clientelismo, al corporativismo e poco incline al sacrificio del singolo** per il bene della collettività.

A questo punto si dovrebbe verificare il grado di determinazione e di convincimento che si intende mettere in campo, ma l'aspetto diventa **squisitamente politico** ed eccede il campo di intervento richiesto al dibattito del gruppo di lavoro.

E tuttavia, dal punto di vista metodologico, valgano **come contributo alla discussione le seguenti di riflessioni e osservazioni** elaborate e proposte, nell'intento di provocare **spunti utili** alla soluzione delle problematiche emerse.



ANALISI E TIPOLOGIA DELL'INTERVENTO

1) - Razionalizzazione della spesa

Esatta individuazione delle fonti di disponibilità, della destinazione e dei soggetti contribuenti.

La razionalizzazione sistematica dei capitoli di spesa (anche se non produce un beneficio in termini di risparmio) consente di determinare l'esatta individuazione della disponibilità e della destinazione e risponde ai requisiti di chiarezza, valutabilità, controllabilità e manovrabilità, che si richiedono al sistema di bilancio.

Esempio: la spesa previdenziale (*criterio assicurativo*) **inquinata da oneri impropri di carattere assistenziale**, che dovrebbero far capo, più propriamente, alla **fiscalità generale**.

Ne consegue una **alterazione dei meccanismi di equilibrio** del rapporto assicurativo.

2) - Eliminazione degli sprechi

Le tantissime spese che non portano ad alcun risultato.

Lo spreco è la più **aberrante forma di spesa improduttiva** perché non consegue alcuno scopo. Fenomeno diffusissimo nella complessa realtà del paese, centro e periferia.

Si tratta per lo più di spese per opere **iniziate e mai terminate**, opere **completate e mai utilizzate**, oppure opere che scontano **incalcolabili tempi di realizzazione**, fino a divenire inutili, oltreché, ovviamente, anti economiche per effetto del **moltiplicarsi dei costi**.

Il fenomeno si accompagna spesso a **ritardi burocratici**, a **conflitti/concorso di competenze** tra poteri diversi, a succedersi di variazioni di orientamento, spesso incomprensibili.

Gli interventi correttivi attengono alla **catena delle responsabilità**, all'attuazione dei **controlli**, alla disciplina degli **interventi**, alla tempestività e correttezza delle **verifiche**, oltreché a rigorose applicazioni di **sanzioni**.

In un tale contesto, l'Italia risulta carente di **cultura del controllo**, intesa nell'accezione del cosiddetto "**audit**" interno e l'organizzazione delle pubbliche funzioni



è ancora abbastanza distante da un **sistema informativo** che consenta **rilevazione, misurazione e comparazione** delle politiche di spesa.

La funzione del controllo è impostata sui principi cui si ispira tradizionalmente l'operato della **magistratura contabile** e quindi prevalentemente orientata al "**principio della responsabilità**" – *peraltro accertata con ritardi tanto cronici quanto inefficaci* – **più che alla valutazione del risultato.**

Pertanto sarebbe auspicabile procedere **all'introduzione di un sistema di audit in grado di formulare un'accurata ricognizione dei processi funzionali e delle loro competenze interne**, rendendoli **concreti e misurabili** sotto il profilo degli **obbiettivi programmati e dei risultati attesi.**

3) - Il sistema dei tagli

Interventi di contenimento delle voci di spesa conseguenti ad una analisi di entità, fattibilità, priorità, efficacia del risparmio

I tagli **cosiddetti lineari** incidono indifferentemente su spesa produttiva e improduttiva e quindi non sono **ulteriormente auspicabili**. Meglio attuare interventi **selettivi** conseguenti ad una **analisi di opportunità, di priorità, di fattibilità e di risultato.**

I tagli di spesa lineari, peraltro, costituiscono una tipologia di intervento di **breve periodo**. Nel lungo periodo sono invece indispensabili **interventi strutturali**, in quanto **tali preceduti da una corretta valutazione di fattibilità e di risultato da raggiungere**. Determinante, ovviamente, l'analisi del rapporto costi/ benefici proiettata nel tempo. Ogni intervento di contenimento di spesa, infatti, **non deve comunque ingenerare** fenomeni collaterali, imprevisti e/o controproducenti.

4) - Revisione della struttura dello Stato e degli Enti Pubblici

Interventi strutturali sugli organi dello Stato e sue articolazioni territoriali.

I cosiddetti costi della politica.

Dal centro alla periferia sono stati posti sotto osservazione spese per auto blu, telefonini, consumi cartacei ed energetici.

Si è ipotizzato di fare a meno di qualche incarico dirigenziale col sistema del **blocco del turn over.**

Ma il taglio dei costi della politica passa attraverso una consistente riduzione del numero dei componenti di Camera e Senato, della consistenza degli innumerevoli organismi collegiali ai vari livelli centrali e periferici e così via!

Ma tutto questo continua a restare confinato tra le **buone intenzioni!**



Sarebbe invece un **atto emblematico di responsabilità**, di buon esempio e di manifestazione straordinaria di volontà, verso un indirizzo virtuoso nel più generale governo della cosa pubblica.

Purtroppo la realtà continua a vivere di impietose contraddizioni: *da quando si parla della possibilità di abolire le Province, queste sono aumentate di nove unità.*

Sarà mai possibile eliminare almeno quelle relative ai grossi centri metropolitani?

Altre proposte in estrema sintesi:

- ***Abolizione dell'istituzione provincia almeno nei grandi centri metropolitani***
- ***Abolizione della Prefettura per province inferiori a 500.000 abitanti***
- ***Consorzio obbligatorio di Comuni limitrofi fino alla concorrenza di almeno 5000 abitanti.***
- ***Integrazione / fusione di Enti che esercitano funzioni analoghe (ad esempio nei settori previdenziale, promozionale turistico/commerciale, trasporti etc...)***
- ***Realizzazione di un coordinamento nazionale per la gestione di tutti i fondi comunitari (strutturali, agricoli, pesca, etc.) che, senza intaccare le competenze operative e gestionali degli enti territoriali, sia in grado di garantire coerenza, tempestività, ed efficienza di dette gestioni e curi i rapporti con le istituzioni comunitarie.***
- ***Riconduzione al Ministero di riferimento delle funzioni esercitate da Istituzioni che operano per le stesse finalità (ad esempio nel campo dei Beni Culturali).***
- ***Soppressione, fusione o razionalizzazione, in linea di principio, di ogni Organismo anche ad evitare che i relativi i organi di governo e di controllo siano più numerosi degli stessi dipendenti!***

5) - Risparmio indotto

Il buon funzionamento della P.A.

Il risparmio deriva **dall'efficienza del sistema gestionale e amministrativo** dello Stato e delle sue articolazioni territoriali. L'efficienza dell'apparato burocratico è di per sé fonte di minor spesa per lo stato e per i cittadini.

Per contenere gli oneri della Pubblica Amministrazione, una strategia ampiamente utilizzata è stata quella del **blocco delle assunzioni** e, più recentemente, addirittura del **blocco dei contratti!**



Una soluzione applicata tout court, **senza una verifica comparata** delle disponibilità e delle eccedenze.

I tentativi di attivare una corretta strategia di mobilità tra apparati pubblici sono stati così maldestri e disincentivanti da scoraggiare perfino le richieste di mobilità volontaria.

In caso di necessità si è ritenuto di intervenire a rinforzare gli organici con ricorso al lavoro precario, il cui minor costo si è rivelato un palliativo per via delle pressioni a successive immissioni in ruolo e sanatorie varie, con buona pace del principio di accesso alla pubblica amministrazione attraverso pubblico concorso.

Il ricorso frequente e semplicistico a politiche di blocco stipendiale ha ingenerato una incongrua spinta a tentativi di recupero retributivo attraverso progressioni di livello, innescando anomali processi di avanzamento, spesso poco funzionali rispetto all'efficienza delle strutture organizzative.

Più che altrove, in questo settore sarebbe stato utile spendere in maniera finalizzata o addirittura "investire": è il caso dell'informatizzazione diffusa e della interattività dei sistemi informatici.

In tempi ancora recenti, aziende come INPS e INAIL (*a partire dalla legge 88/89*) hanno utilmente sperimentato nuove strategie produttive attraverso efficaci trasformazioni degli apparati organizzativi e una diffusa introduzione dell'informatica.

Ma queste esperienze virtuose, dove si è sperimentato il riconoscimento del merito e della professionalità applicando criteri di retribuzione differenziata, sono state sistematicamente mortificate ed incredibilmente ignorate dall'ultimo legislatore.

Mentre invece, il successo nell'introduzione di nuovi sistemi organizzativi/lavorativi/gestionali **avrebbe dovuto costituire un "modello" da esportare** sia pure con le necessarie gradualità ed eventuali specifici adattamenti!

Tutto ciò, nonostante gli accordi Interconfederali intercorsi tra Governo e parti sociali nel 2009 avessero fatto presagire una vera **equiparazione tra "pubblico" e "privato", anche attraverso l'esercizio di una piena libertà contrattuale, collegata ad una effettiva assunzione di responsabilità delle parti.**

Senonché, il professato miglioramento dei servizi attraverso la costante ricerca di efficienza, efficacia ed economicità, nelle gestioni degli operatori pubblici è **stato clamorosamente vanificato dall'introduzione del D.lgs. 150/09**, che ha ridimensionato gli **spazi contrattuali**, varando una **aprioristica colpevolizzazione** del dipendente pubblico e una **contraddittoria sfiducia** nella dirigenza e negli organi amministrazione, ancorché, specie questi ultimi, di nomina "politica".

Allo stato dei fatti, dunque, **appare ancor più difficoltoso** procedere in tempi brevi al recupero di una situazione di grossa criticità.



Pur tuttavia è **assolutamente indispensabile**, nell'ambito di una vera politica di efficienza, **recuperare consenso, condivisione e soprattutto il “valore della responsabilità”** ad ogni livello!

ANALISI PER SETTORI D'INTERVENTO

Assistenza e previdenza

Assistenza e previdenza costituiscono due delle manifestazioni più rilevanti della funzione sociale dello Stato, indirizzate ai cittadini che per **malattia, età, o altra causa** non si trovino in grado di provvedere a se stessi.

Coniugate con il principio costituzionalmente fondante del lavoro, si sono concretizzate in forme di “**assicurazione sociale a carattere obbligatorio**” per sostituire, in forza di legge, lo spirito di previdenza deficiente o mancante nei singoli lavoratori.

La relativa disciplina ha dato luogo alla complesso normativo della “**sicurezza sociale**”, intesa come parte dell'ordinamento giuridico diretta a garantire al lavoratore **adeguate prestazioni** al verificarsi di situazioni di bisogno, dovute a cause indipendenti, in tutto o in parte, dalla sua volontà.

Nell'ordinario disquisire comune, si è andato attribuendo al termine di **assistenza** quelle forme di tutela **facenti capo alla fiscalità generale** e quella di previdenza il complesso di tutele affidato alle **forme assicurative obbligatorie** aventi quindi quale presupposto di fatto e di diritto il lavoro.

Sistema pensionistico

Basato sul criterio dell'assicurazione sociale obbligatoria, per garantire in forma di legge lo spirito di previdenza insufficiente o del tutto assente nella volontà del singolo, il sistema assicurativo è alimentato da risorse finanziarie **fornite prevalentemente dalle categorie produttive** (*datori di lavoro e lavoratori*) e in caso di insufficienza anche dallo Stato.

In contropartita il complesso delle prestazioni previste dalla legge, in un equilibrio difficile da mantenere perché influenzato dalla diversità e variabilità di fenomeni concomitanti (aspettativa di vita, età pensionabile, onere contributivo, determinazione della prestazione, etc.); ma anche la necessità di assicurare una prestazione che non faccia venir meno, in termini di risultato, il principio che ispirò il legislatore nell'introduzione dell'assicurazione sociale obbligatoria.

Né le ragioni di bilancio possono essere invocate fino al punto di mettere a rischio il diritto ad una “**dignitosa**” prestazione previdenziale (**pensione**), in grado di assolvere al principio



di garanzia affermato dal diritto positivo. Soprattutto riformando il meccanismo della così detta “s...**perequazione automatica**”

Oggi stime attendibili attestano la spesa previdenziale a circa un terzo della spesa pubblica e la necessità di garantire nel tempo un equilibrio finanziario al sistema pensionistico è stata la ragione di successivi e ripetuti interventi normativi.

Assieme al comprensibile spostamento dei limiti di età pensionabile, si è ritenuto di passare da un criterio di calcolo “*retributivo*” ad un criterio di calcolo “*contributivo*” peraltro nell’ambito di un permanente sistema di finanziamento “*a ripartizione*”.

In grossolana sintesi, dal calcolo basato sulle ultime retribuzioni a quello fondato sulla contribuzione versata, il cui “montante” peraltro, per effetto del permanere a ripartizione, viene calcolato “virtualmente”!

La mancata “**sterilizzazione**” di **partite improprie**, in ogni caso, ha determinato un errore non trascurabile nella valutazione degli oneri pensionistici con conseguente errata individuazione del punto di equilibrio del sistema.

Altro punto dolente è costituito dal fenomeno della conclamata evasione ed elusione contributiva. In tutta sostanza si è cercato **l’equilibrio del sistema**, dando per scontata la **rinuncia a perseguire un tendenziale azzeramento dell’evasione contributiva** che va a determinare una artificiosa e rilevante sottostima della componente relativa all’entrata contributiva.

Sanità

Una delle funzioni essenziali dello Stato è la **garanzia della tutela della salute** dei cittadini. E’ dunque comprensibile e giustificabile l’onere per il costo anche elevato di una sanità come garanzia della salute. In questo campo, cioè, **ogni spreco ed ogni spesa improduttiva sono meno tollerabili che altrove**.

Ciò nonostante, troppo spesso **si è speso male** e/o improduttivamente ed in qualche caso praticando **persino un diffuso malaffare**.

L’Organizzazione Mondiale della Sanità accredita l’Italia, in termini di efficacia, di uno dei migliori sistemi di sanità.

La spesa pro capite risulta allineata con quella degli altri paesi europei e l’incidenza sul P.I.L. è di poco inferiore alla media OCSE (8,9 % contro 9%).

Ma i valori medi nascondono una elevata variabilità di spesa e di qualità delle prestazioni, a seconda della regione in esame.

Il **48% del totale** della spesa sanitaria interessa il complesso dei “**ricoveri**” e lo Stato si impegna ad intervenire per garantire un certo livello di finanziamento nei confronti delle Regioni al fine di erogare i cosiddetti livelli essenziali di assistenza (L. E. A.).



Nel contempo sono stati varati strumenti atti a **responsabilizzare le Istituzioni** regionali al fine di perseguire un uso delle risorse, coerente con il rispetto degli equilibri di bilancio.

Per ogni fattore di spesa si è prefigurato un programma di ristrutturazione aziendale per riportare sotto controllo l'entità del fenomeno, mentre le singole Regioni hanno attivato il ricorso alla leva fiscale per **garantire l'equilibrio economico**.

Per le Regioni, con elevati disavanzi strutturali ed impegnate nei piani di rientro, è stato varato l'intervento di un fondo transitorio di sostegno ed è stato attivato tutto un elaborato **sistema di sanzioni**, fino al commissariamento della Regione inadempiente.

Pur tuttavia la situazione è pesantemente variegata sul territorio nazionale, dove è risultata strategica la **flessibilità** adottata nella modulazione di alcune variabili, come il contingentamento delle prestazioni affidate alle strutture private convenzionate, la **ristrutturazione dell'articolazione della rete dei servizi** ospedalieri e la riduzione dei costi per il personale.

Sembrerebbe acclarato che l'andamento di queste voci di spesa risulti **determinante** per la realizzazione degli **obbiettivi economico-finanziari della singola Regione**.

Università

I finanziamenti pubblici sono improntati **alla spesa storica**, in una realtà dove la politica delle assunzioni **prescinde** spesso **dal rispetto dei vincoli finanziari**.

Possibili interventi riguardano un'attività di programmazione, che garantisca la **stabilità di finanziamento dei singoli atenei**, anche con eventuale ricorso a contenuti aumenti delle tasse universitarie per il recupero di situazioni di disallineamento.

Le **regole di corretta gestione** devono essere vincolanti e modulate sulla realtà dei singoli atenei.

Vanno realizzati meccanismi **di incentivazione per i comportamenti "virtuosi"** e deve essere previsto un **regime sanzionatorio** (commissariamento?) per le università che eccedano i limiti previsti di agibilità.

Scuola

Atteso che la spesa per l'istruzione costituisce **un investimento per il futuro del paese**, si è appurato come il totale dei costi sostenuti per unità di studente, sia allineato con i valori del resto d'Europa, pur producendo un risultato modesto in termini di qualità di apprendimento.

Il complessivo delle spesa è determinato da **oneri per stipendi**, essendo ridotto, anche oltre misura, l'onere per le altre voci.



Elevata è invece la misura del **numero degli insegnanti** rispetto a quella degli studenti, particolarmente nella scuola elementare e media.

Una **riduzione del corpo insegnante** determinerebbe un risparmio di risorse da destinare ad altri interventi nell'ambito scolastico, indiscutibilmente necessitato a non disperdere alcuna risorsa.

Senza pregiudizio per i bisogno formativi, si potrebbe ipotizzare una **razionalizzazione nella distribuzione degli insegnanti** relativamente alla composizione delle classi.

I dati rilevati sottolineano infatti un andamento eccessivamente difforme del fenomeno in relazione alle realtà territoriali.

Appare pertanto opportuno intervenire nella **determinazione dei bacini di utenza e delle rispettive dotazioni**, limitando la portata degli interventi in deroga sui minimi di studenti necessari per la formazione delle classi, troppo generosamente intrapresi per iniziativa degli Enti locali.

Molto salutare potrebbe rivelarsi l'adozione, **a livello centrale**, di **uno strumento di valutazione** e conseguente determinazione di specifici "budget" di insegnanti, quantificati per provincia e per singola scuola, anche la fine di ridurre una eccessiva distribuzione dei punti di offerta del servizio.

Enti Locali

E' stato affermato che l'Italia è il paese delle grandi asimmetrie:

- il patrimonio pubblico è maggiore del debito;
- il debito grava sul governo centrale, gran parte del patrimonio pubblico (*circa due terzi*) appartiene a quello locale;
- il prelievo fiscale è centrale, ma gran parte della spesa pubblica è locale;
- il centro tenta di ridurre spesa e imposizione fiscale, mentre regioni, province e comuni si muovono in senso opposto.

-

In tutta sostanza:

- chi ripiana il debito è soggetto diverso da quello che lo genera;
- chi genera la spesa e non ha il compito di provvedere alla copertura, avrà una diversa percezione dell'onere o potrebbe non averne affatto.

Una soluzione viene da più parti indicata attraverso l'introduzione del federalismo fiscale:

- trasferimento delle risorse finanziarie da centro a periferia;
- attribuzione di effettiva autonomia decisionale all'ente locale;
- assunzione da parte di quest'ultimo dell'onere del giusto equilibrio gestionale, pena la sua credibilità politica.

In attesa che tutto questo possa funzionare a dovere, l'andamento della spesa per singolo Comune denuncia marcate differenze. La spesa media per il personale, ad esempio, si differenzia notevolmente, aumentando man mano che ci si sposta dal nord al sud della



penisola e questo non deve indurre nessuno a dissertare sui sistemi di raccolta della popolarità e del consenso.

Di fatto, si verifica da tempo che regioni, province e comuni si allontanino dal loro limite di spesa ricorrendo ai mercati finanziari per la copertura dei loro fabbisogni, con ulteriori problematiche connesse alla capacità di investimento, al rischio speculativo e all'utilizzo dei "derivati" per influenzare l'attivo o il passivo di bilancio.

L'uso degli strumenti finanziari da parte degli enti locali è oggi stimato ad una percentuale prossima al 50% del loro debito.

E' appena il caso di sottolineare il peso di rilevanti "partite" nell'equilibrio gestionale dell'ente locale, vincolato dalla necessità di assolvere funzioni sociali di particolare rilievo, che per natura ed onere economico incidono in maniera "pesante" sull'equilibrio finanziario dell'Ente. Emblematicamente si evidenzia l'incidenza del costo della sanità sul bilancio regionale.

Non potendosi dunque prescindere dalla necessitata presenza di tali oneri, l'azione di intervento limitativo non può che interessare la qualità della spesa in termini di razionalità, efficacia e trasparenza.

D'altronde dovendosi garantire, da parte dello Stato centrale, l'esercizio del sostegno economico e della solidarietà nazionale, risulta altrettanto indispensabile l'efficacia dell'azione di monitoraggio e di controllo della corretta gestione economica locale.

INTERVENTI SUL PATRIMONIO PUBBLICO

In passato, la legislazione vigente ha attribuito **scarsa importanza al patrimonio statale** attribuendo allo stesso un carattere pubblicistico e sociale relativamente alieno da considerazioni di carattere economico e produttivo.

Più recentemente, si è andato consolidando un indirizzo politico-legislativo **verso una gestione produttiva** teorizzando la possibilità di **fronteggiare lo straordinario ammontare del debito pubblico con la straordinaria attività di dismissione dei beni patrimoniali dello Stato**.

La scarsità di risorse pubbliche ha riacceso l'interesse per una rivalutazione di detto patrimonio, come possibile risorsa per la creazione di nuovo valore sociale, economico e finanziario.

La possibilità di monetizzare finanziariamente i beni patrimoniali si è inizialmente manifestata con la **dismissione delle partecipazioni azionarie (IRI, ENI, EFIM)**, che **non sono state vere e proprie privatizzazioni** perché le quote azionarie sono molto spesso rimaste in mano pubblica.



I principali tentativi di dismissione o di rivalutazione del **patrimonio immobiliare** hanno sofferto principalmente per la **sostanziale sconoscenza dei beni** nominativamente intesi e del valore del patrimonio amministrato.

Purtroppo si ha fondato sospetto che, **ancora oggi, non si disponga di una esauriente classificazione del patrimonio dello Stato**, del suo stato di conservazione e del suo rendimento.

La **legislazione di sostegno**, susseguitasi in maniera **frammentaria ed incompleta**, non è stata sostanzialmente in grado di governare la complessità delle procedure e superare adeguatamente le disfunzioni emergenti.

I **tentativi di rivalutazione economica** si sono rivelati **piuttosto modesti**, scontando ostacoli e difficoltà di varia natura (contenzioso, morosità, manutenzione etc.)

Ma una vantaggiosa strategia di dismissione non può prescindere dal conseguimento del **corretto rendimento del patrimonio dello Stato**, attraverso la valorizzazione dello stesso.

Volendo prescindere dalla **spiacevole sensazione di “ultima ratio”**, che inevitabilmente accompagna la scelta di vendere “beni di famiglia” per ripianare la propria situazione economica, **rimane tuttavia ipotizzabile** un processo di dismissione quale possibile opportunità per fronteggiare le note difficoltà del bilancio pubblico.

L'accesso a tale ipotesi richiede che la **strategia di dismissione** non sia avulsa da **alcune condizioni**, che si vanno evidenziando di seguito.

- **Completa ed esauriente ricognizione dei beni** del patrimonio pubblico corredata da tutti i dati utili ad individuarne destinazione, stato di conservazione, valutazione, etc.
- Valutazione dell'opportunità di **circoscrivere l'eventuale dismissione ai soli beni patrimoniali disponibili**, essendo i beni demaniali e quelli del patrimonio indisponibile sottoposti a speciali vincoli, perché destinati a soddisfare direttamente bisogni collettivi.
In tal senso sarebbe auspicabile **una rilettura funzionale dell'intera proprietà pubblica**.
- Redazione di un **piano di dismissione** improntato ad una accurata analisi in **termini di costo-beneficio**.
- Strategia orientata a garantire nel tempo il mantenimento del patrimonio netto, per effetto di interventi mirati **non solo all'alienazione, ma anche alla valorizzazione** dei beni.



-
- Target gestionale che consenta di **coniugare la creazione di nuovo valore con la tutela dei pubblici interessi.**
- Rigoroso e corretto indirizzo verso obiettivi di opportunità economico-finanziaria, avulsi da tentazioni di utilizzo dettate da necessità contingenti.

Ovviamente rimane da sciogliere un dubbio di fondo: un soggetto che non fosse in grado di valorizzare e far rendere il proprio patrimonio, sarebbe capace di dismetterlo in modo utile e vantaggioso?

Roma, 16 maggio 2011

A cura di **Franco Calandri**
(Centro Studi Cisa)