

**CNEL**  
**CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

**Osservazioni e proposte**

**sul decreto -legge 6 luglio 2012, n. 95**  
***“Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”***

**Assemblea**  
**19 luglio 2012**

## **Iter del documento**

Il presente testo di Osservazioni e proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria del documento è stata curata dalla Commissione per la Politica economica, le politiche europee e la competitività del sistema produttivo.

Il documento è stato approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 19 luglio 2012.

Il relatore è la Cons. Maria Teresa Salvemini.

**Osservazioni e proposte**  
**su decreto – legge 6 luglio 2012, n. 95**  
**“ Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con**  
**invarianza dei servizi ai cittadini ”**

**Premessa**

Il presente testo di Osservazioni e Proposte segue il documento approvato dall'Assemblea del CNEL il 20 giugno 2012, recante *“Osservazioni e proposte su spending review: aspetti di metodo e di merito”*.

Contiene quindi una posizione condivisa su alcuni temi trattati nel documento del Governo. In questa sede, si ribadisce quanto già affermato, e cioè che un'organica politica di spending review non possa svolgersi senza un confronto istituzionale e sociale, e che per quest'ultimo, il Cnel è la sede istituzionale necessaria e adeguata. Il coinvolgimento delle parti sociali è richiesto dalla Commissione e dal Consiglio Europeo per l'attuazione della strategia Europa 2020.

1.

Il DL governativo appare non rispondente all'esigenza di collegare i tagli di spesa proposti all'obiettivo di dare, con l'azione pubblica, un maggiore sostegno allo sviluppo. Questo dipende dal fatto che l'impostazione è di tipo esclusivamente contabile e non introduce criteri tratti da una valutazione delle attività svolte dalle Amministrazioni. In questo rappresenta una replica del modello usato nelle Leggi Finanziarie del passato, tutte strettamente finalizzate a raggiungere un certo volume di correzione dei saldi nel breve periodo. Non è l'approccio usato nelle spending review di altri Paesi.

Molte delle proposte poi non sono coerenti con l'impostazione data nei documenti dell'UE e dell'Eurogruppo dove si afferma che i tagli di spesa dovrebbero salvaguardare comparti essenziali per lo sviluppo come l'Istruzione e la Ricerca in termini sia di dotazione quantitativa delle risorse sia di strutture organizzative.

2.

In materia di costi per il personale, dirigente e non dirigente, l'impostazione è sostanzialmente quella dei tagli lineari, con limitata possibilità di correzioni. Questo non garantisce tuttavia l'equa distribuzione dei tagli, né la sua logica in termini di efficienza, e comunque di questo non si fa cenno. La riduzione delle piante organiche nel settore statale non può avvenire con un taglio lineare che riduce e dequalifica i servizi. Molte amministrazioni già risentono delle conseguenze di un blocco delle assunzioni in vigore da anni.

Per quanto previsto dal decreto deve essere indicato un percorso, amministrazione per amministrazione, per commisurare ridimensionamenti, compensazioni, processi governati di mobilità alle effettive esigenze dei singoli uffici attraverso un confronto costruttivo con il sindacato, attuando pienamente l'accordo tra Governo e Sindacati confederali del 3 maggio sulle relazioni sindacali.

Essenziale è anche il collegamento tra il dimensionamento delle dotazioni organiche e la redistribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo.

3.

Tutto il riassetto dell'Amministrazione dovrebbe essere guidato da una adeguata ed estesa utilizzazione delle tecnologie informatiche. Quando nel DL si tocca questo tema lo si fa invece solo con l'ottica di eliminare alcune procedure obsolete (quelle cartacee essenzialmente) ovvero per rafforzare le raccolte di dati contabili. Manca quell'approccio organizzativo nuovo, che pure sarebbe possibile, sia sulla base dell'esperienza di altri paesi, sia di quella delle grandi organizzazioni private.

Anche i risparmi di spesa nell'acquisto di ICT sono minori di quanto sarebbe possibile ottenere con riorganizzazioni della presenza dello Stato sul territorio, con un riesame delle regole sugli acquisti, e con unificazione dei sistemi, nelle singole amministrazioni e in amministrazioni tra loro collegabili.

4.

Il CNEL concorda sulla necessità di riorganizzare il SSN intervenendo sugli sprechi e sulle spese non necessarie, ma ritiene che gli interventi in materia di riduzione delle spese sanitarie agiscono sul Fondo Sanitario come veri e propri tagli lineari che non distinguono tra situazioni virtuose e che si sommano ai tagli lineari decisi dal precedente Governo.

Questo può mettere in discussione la garanzia dei livelli essenziali, contraddicendo quanto contenuto nel titolo del dl *"invarianza dei servizi dei cittadini"*.

Significativi risparmi di spesa potrebbero essere ottenuti su tutto il territorio nazionale utilizzando in modo esteso:

- il meccanismo dei costi standard sia per le spese generali che per le prestazioni essenziali;
- i nuovi LEA (livelli essenziali di assistenza) nonché gli organici tipo per le diverse attività;
- il potenziamento dell'ADI (assistenza domiciliare e territoriale) con definizione dei LEA e dei LEAS (livelli essenziali di assistenza socio sanitaria) con una diversa organizzazione ed assetto della rete ospedaliera;
- la card sanitaria personale per gli utenti con microchip;
- una legge sul rischio sanitario.

La praticabilità concreta ed efficace degli interventi sarebbe molto rafforzata da sistemi di rilevazione della spesa che abbiano carattere davvero generale, sistematico, e con rilevazione automatica degli scostamenti dai parametri indicati, anziché fare affidamento su controlli e penalizzazioni ex post.

Un maggiore uso di ICT potrebbe rafforzare l'efficacia di alcuni interventi riorganizzativi, evitando duplicazioni nei servizi, semplificando il circuito di esecuzione delle prescrizioni, rendendo confrontabili le fatture. Si auspica che l'applicazione di alcune norme del DL possa essere fatta tenendo conto di questa possibilità.

I dati in possesso del Governo, come risultano dalla Relazione Generale sulla situazione economica del Paese per il 2011 (presentata il 15 giugno del 2012), confermano l'esigenza di procedere in modo mirato.

Emergono, infatti, differenze strutturali rilevanti nelle diverse regioni nella distribuzione della spesa tra i principali comparti (gestione diretta, spesa farmaceutica, spesa in strutture accreditate) e non meno rilevanti differenze nei trend di tale spesa. Si tratta di procedere con un approccio che tenga conto di costi e fabbisogni standard, definendo procedure e parametri che, come nel caso della chiusura dei piccoli ospedali, siano di guida per le Regioni in sede di una riorganizzazione che comprenda anche i servizi sanitari territoriali e l'assistenza domiciliare.

5.

In materia di Enti territoriali si interviene anche sul terreno ordinamentale. L'intreccio non ancora chiaro tra strutture e competenze dei diversi livelli di governo e la necessaria riorganizzazione degli uffici periferici della amministrazione centrale non consentono di valutare sino in fondo la sostenibilità delle misure di carattere finanziario.

La procedura di consultazione delle Regioni e dei Consigli Regionali sul riordino delle istituzioni locali, previste dal decreto, consentiranno di esprimere, in sede conclusiva della procedura, un giudizio più compiuto.

Paiono comunque condivisibili gli indirizzi per l'istituzione delle città metropolitane e per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei piccoli comuni. La libertà di scelta tra unione e convenzione potrebbe questa volta superare radicate opposizioni, e servire anche a chiarire importanti questioni applicative.

Le misure relative alla riduzione delle Province e alla creazione delle Città metropolitane, con il riassetto delle competenze, sembrano consentire un consenso generalizzato, anche se toccano interessi particolari, che certamente cercheranno di farsi sentire. Molto importante è il collegamento con la riduzione degli uffici periferici dello Stato sul territorio, che dovrebbe essere considerato prioritario (nella applicazione della tabella sui tagli ai Ministeri) e attentamente monitorato.

6.

Gli interventi soppressivi di alcuni enti, di cui all'art. 12 comma 20 del DL, cancellano di fatto tutti gli organismi esistenti presso gli enti pubblici (della PA in generale, centrale e locale) di qualsiasi natura, a prescindere dal fatto che questi organismi comportino o meno oneri per la finanza pubblica. Questo taglio andrebbe riesaminato.

Particolare preoccupazione destano anche i commi 6-7-8 dell'art. 4 del DL laddove, in nome della riduzione di spesa, si stravolge il rapporto normativo vigente tra le PPA e gli enti di diritto privato, comprensivi di tutto l'universo del no profit italiano, azzerando di fatto il suo contributo alla crescita solidale e civile del Paese. Anche questo passaggio andrebbe rivisto.

7.

Le tabelle allegate non aiutano a capire la rilevanza e la distribuzione degli interventi. Non sono indicati i tagli in rapporto alle dotazioni di bilancio, ad esempio, né al numero degli addetti per i quali si procede a tagli lineari degli organici, né ai trasferimenti in essere alle Regioni. Gli interventi soppressivi di alcuni enti nulla dicono sul loro costo, o sulla loro disutilità.

Poiché nel DL vi sono anche aumenti di spese e riduzioni di entrate, il vincolo dell'invarianza dell'effetto sui saldi (nel contesto del vincolo generale sui conti pubblici) è di difficile costruzione e controllo.