

Roma, 25 luglio 2012

A.S. 3396

Conversione in legge del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini"

Osservazioni e proposte

Osservazioni

Premessa

La ConfedirMit-PA ribadisce con forza in questa sede quanto già affermato precedentemente e cioè che un'organica politica di spending-review non possa svolgersi senza un confronto istituzionale e sociale.

La spending review comporta un'analisi della efficienza della spesa pubblica attraverso una valutazione sulla coerenza tra obiettivi e strumenti anche mediante l'elaborazione e l'uso di indicatori di risorse, di processo, di risultati specifici (output) e di risultati sociali (outcome).

Occorre partire dalle politiche pubbliche: infatti, la spending review dovrebbe avere come finalità la revisione generale delle politiche pubbliche e come obiettivi la riduzione della spesa. Una indiscriminata riduzione delle spese, superato il risultato del breve periodo apparentemente positivo sul piano economico, può essere causa di inefficienza, quindi incidere negativamente sulla produttività. Attraverso i tagli indiscriminati, infatti, molti servizi e funzioni pubbliche, di primaria importanza (come la sicurezza, l'istruzione, l'ambiente o la protezione degli interessi nazionali all'estero) possono essere compromessi.

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 nella spending review di altri Paesi.

Molte delle proposte, inoltre, 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 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.

Tutto il riassetto dell'Amministrazione centrale 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.

Gli interventi in materia di riduzione della spesa sanitaria, che sono indispensabili, si concentrano sull'acquisto di farmaci. Nella riorganizzazione della sanità è necessario, invece, ipotizzare delle azioni e degli interventi, che è opportuno studiare e proporre in sede di Conferenza Stato Regioni.

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, includendo anche i conseguenti aspetti di carattere legale.

Proposte

La prima proposta, dato atto dei tempi parlamentari, contingentati, è quella di stralciare alcuni articoli del decreto legge 95/12, almeno dall'art. 2 all'art. 5, inserendoli in un decreto legislativo, il cui iter deve necessariamente concludersi entro il mese di dicembre 2012.

E' indispensabile attivare un tavolo di confronto tra il Governo e le Parti Sociali, includendo ovviamente tra queste le Confederazioni Sindacali della dirigenza pubblica, che sono maggiormente coinvolte dalle misure economiche contenute nel provvedimento sopra citato e che sono in grado di poter avanzare idee e proposte sulla riforma della PA in atto e su reali misure di spending review, che realizzino una razionalizzazione delle strutture, dei processi e delle dinamiche organizzative e che, come conseguenza, porti al taglio selettivo di spese improduttive e concentrazione di risorse su spese produttive.

Si riportano di seguito le altre proposte che la Confederazione avrebbe espresso al Governo nell'ipotesi in cui fossero state avviate le consultazioni con le Parti Sociali sul decreto legge n. 95/12.

STATO

- Ø in tutti i Ministeri, unificare gli uffici del personale, del bilancio e per gli acquisti;
- Ø riportare i Ministeri a dodici ed eliminare la maggior parte dei ministeri senza portafoglio;
- Ø riallocare nei Ministeri le funzioni di amministrazione attiva oggi inserite nella Presidenza del Consiglio;
- Ø unificare nell'INPS le attività amministrative in materia di invalidità civile e di erogazione delle provvidenze economiche di stampo sociale;
- Ø unificare le attività amministrative in materia di sicurezza sul lavoro (oggi frammentate fra INAIL, ispettorati del lavoro, ASL, vigili del fuoco, carabinieri).

A questo proposito si specifica che:

1. gli ispettori del lavoro (l'ispettorato del lavoro non esiste più e la funzione è svolta dalle Direzioni Territoriali del Lavoro) sono competenti in materia di sicurezza sul lavoro solo per il settore EDILE;

2. le verifiche in materia di sicurezza sul lavoro richiedono elevatissima professionalità specifica e un gran numero di ispettori, di qui la necessità di riservare ad un unico Ente la funzione di controllo, superando così la molteplicità di organismi cui oggi sono attribuite, in modo frazionato, tali funzioni (ASL; Direzioni Territoriali del Lavoro; Vigili del Fuoco).

- Ø unificare in un unico ente le attività amministrative in materia di agricoltura (oggi frammentate fra Agenzia della salute alimentare, ASL, NAS).
- Ø Abolizione dei Dipartimenti: nei Ministeri centrali, non hanno svolto realmente funzione di raccordo, impulso, indirizzo e coordinamento, ma si sono rivelati nella maggior parte dei casi sovrastrutture inutili, spesso dannose per la circolarità delle informazioni e la efficienza ed efficacia dei rapporti tra l'indirizzo politico (Ministro e suo staff) e la gestione (le direzioni Generali) (vedi MIT, MISE, etc);
- Ø Eliminazione di tutte le macchine di servizio (con esclusione del Ministro) e possibilità di utilizzo di buoni taxi, in limite definito e da giustificare.
- Ø Espressa previsione della attività di "collaudo" dell'opera pubblica tra le funzioni istituzionali, eliminando i relativi incarichi (ad esempio, tramite creazione del ruolo dei collaudatori nell'ambito del MIT, con sezioni Regionali, e contestuale abolizione degli incarichi esterni ai dipendenti e dirigenti, affinché si possano dedicare esclusivamente al proprio incarico).
- Ø Costi di trasferta : Situazione presente: la partecipazione a gruppi di lavoro richiede spese di trasferta per il personale del Ministero o, nei casi previsti, il rimborso delle spese per soggetti esterni all'amministrazione. Il ricorso a videoconferenze è pratica confinata ad ambiti troppo ristretti. Proposta: incrementare il numero delle sale riunioni da cui è possibile collegarsi in videoconferenza oppure acquistare videocamere per dialogo in skype; inoltre realizzare il voip per dialogare tramite internet e telefonare a costo zero;

SANITA'

- Ø Dimezzamento, non lineare ma selettivo, del numero delle ASL, aumentandone il bacino di utenza (il risparmio di circa 80 milioni di euro l'anno deriverebbe dall'abolizione di 150 figure di direttori generali, sanitari, amministrativi e direttori del sociale);
- Ø definizione delle caratteristiche dell'ospedale: tipologia HUB e SPOKE (si evita in tal modo la duplicazione della spesa per apparecchiature complesse e si ottimizzano le risorse per le specialità di II livello);
- Ø istituzione di una card sanitaria individuale (per evitare duplicazioni di esami inutili ed individuare i soggetti a rischio);
- Ø riorganizzazione della medicina territoriale (assistenza diurna, ore 8-20 per 6 gg/settimana; assistenza notturna; ridotto accesso al P.S., medicina di gruppo);

- Ø valorizzazione del volontariato, dell'ADI e dell'assistenza familiare, soprattutto nella cura dei malati cronici e dei disabili;
- Ø valorizzazione del ruolo delle famiglie (contributo familiare versus degenze "protette");
- Ø realizzazione di una rete informatica diffusa: dal MMG, al CUP, agli ambulatori, al farmacista (con controllo delle prestazioni e del consumo dei farmaci; report di spesa; contrasto ai comportamenti anomali)..con riduzione diffusa del materiale cartaceo;
- Ø ricondurre le ASL ad una gestione unitaria per l'intera regione, sotto il profilo del bilancio, delle attrezzature costose e delle procedure;
- Ø estensione dei controlli alle strutture private convenzionate, con percentuali pari ad almeno il 10% dei DRG prodotti (ora ci si limita al 2%);
- Ø costruzione di una banca dati che consenta l'analisi dei costi di diagnosi uguali in tutte le regioni;
- Ø emanazione di una legge sul rischio clinico, che permetterebbe di ridurre i costi della medicina difensiva;
- Ø ridefinizione dei LEA e delle regole sui tickets (anche alla luce dei tempi di attesa), destinando i risparmi a beneficio dei soggetti con patologie croniche gravi ed invalidanti;
- Ø nuove norme sulla "tenuta documentale" di cartelle cliniche e documenti sanitari.

SISTEMA PREVIDENZIALE e FISCALE

Ø Un unico soggetto potrebbe gestire sia i contributi previdenziali che le imposte. Ciò semplificherebbe l'approccio verso i contribuenti, ridurrebbe l'evasione fiscale e contributiva in quanto costringerebbe il contribuente ad un'analisi e ad coerenza ex-ante dei propri dati da dichiarare ad un unico organismo. Con tale sistema sarebbero unificati tutti i processi di pagamento, riscossione, accertamento, incasso, contenzioso, nonché i servizi di consultazione e di assistenza ai contribuenti. Poiché i costi annuali di gestione sono, per l'INPS, di 4 miliardi di euro e, per l'Agenzia delle Entrate, di circa 9 miliardi di euro, la suddetta sinergia potrebbe portare a risparmi di circa 2 miliardi/anno. Andrebbe, altresì, modificata la governance degli organi legati all'accertamento, al prelievo, al contrasto all'evasione ed andrebbe bloccata la deriva alla duplicazione delle funzioni delle strutture centrali, con federalizzazione delle strutture esistenti.

ISTRUZIONE e UNIVERSITA'

- Ø Stabilizzare i precari, abolire la trattenuta Enam, salvare le professionalità degli inidonei e ITP, garantire l'indennità di reggenza ai vicari, aprire la finestra sulle pensioni, salvare l'assegnazione provvisoria ai neo-assunti e le ferie dei precari. La proposta di stabilizzare i precari della scuola che dopo tre anni continuano a essere chiamati come supplenti è a costo zero. La carriera è, infatti, bloccata per i colleghi di ruolo. Si risparmierebbero 8 milioni di euro, evitando così il contenzioso determinato dalle denunce di infrazione;
- Ø obbligo per gli ispettori scolastici o lo stesso personale della scuola a revisionare gratuitamente i conti, ciò comporterebbe un risparmio di altri 4 milioni di euro;
- Ø assegnazione dei docenti, inidonei all'insegnamento per motivi di salute, alle biblioteche ed obbligo per gli insegnanti tecnico-pratici di frequentare i TFA e riconvertirsi in altra classe di concorso in base al titolo di studio.

REGIONI

- Ø Ricondurre le funzioni regionali a quelle contemplate dalla Costituzione, eliminando ogni forma di gestione diretta o partecipata;
- Ø ridiscussione sul ruolo delle Regioni a statuto speciale, attesa anche la riforma del titolo V della Costituzione;
- Ø riforma del trasporto pubblico locale, ipotizzando un ragionato riordino che potrebbe garantire economie di scala, finanziamento autonomo dei servizi, flessibilità dell'offerta di mobilità;
- Ø reale drastica riduzione delle Aziende speciali e delle società pubbliche in house e rigoroso dimensionamento di quelle ritenute essenziali;
- Ø taglio degli Uffici regionali all'estero (sono 157 Uffici) che potrebbero essere ricondotti nelle sedi delle Ambasciate o nelle sedi Consolari;
- Ø accorpare le delegazioni regionali a Bruxelles in una unica sede con servizi comuni per tutte le Regioni (attualmente sono 21 gli uffici delle delegazioni regionali presenti a Bruxelles);
- Ø riorganizzare le sedi regionali decentrate sul territorio regionale accorpandole insieme ad altri uffici statali, provinciali o comunali. In generale tutti gli uffici dovrebbero essere posizionati in sedi di proprietà regionale o comunque demaniale consentendo così il taglio dei fitti passivi. Si può procedere ad una razionalizzazione delle sedi attraverso una standardizzazione degli spazi destinati ad ogni dipendente ed a ogni organo politico. I risparmi derivanti da tali processi possono essere destinati ad opere di miglioramento e risanamento del patrimonio immobiliare regionale e per il risparmio energetico di tutti gli edifici pubblici;
- Ø proseguimento del lavoro relativo alla determinazione dei fabbisogni e dei costi standard in modo da armonizzare i bilanci per permettere il confronto fra le diverse realtà regionali, premiare gli enti virtuosi e diffondere le buone prassi amministrative;
- Ø riduzione delle spese per gli Uffici di supporto agli organi politici;
- Ø equiparazione su base nazionale delle indennità per il consiglieri ed eliminazione dei vitalizi e dei rimborsi spese forfettari, con l'obbligo per ogni politico della specifica rendicontazione dell'uso fatto di ogni finanziamento ricevuto;
- Ø istituzione del Senato delle Regioni attraverso una legge costituzionale, che completi il processo di revisione dei livelli territoriali di governo ivi incluso il problema della soppressione delle Province;
- Ø eliminazione o quanto meno riduzione nei limiti della norma degli incarichi esterni, utilizzando esclusivamente le professionalità interne, anche di categoria D e attivando momenti di riqualificazione e formazione del personale in servizio;
- Ø ridimensionamento del ricorso alle consulenze ed agli avvocati esterni servendosi dell'avvocatura interna all'ente o della Avvocatura dello Stato.

DIRIGENZA PUBBLICA

- Ø Definizione di uno STATUTO DELLE PUBBLICHE FUNZIONI ;
- Ø ripubblicizzazione del rapporto di lavoro del dirigente pubblico in ragione del suo ruolo centrale nel perseguimento dell'interesse pubblico e del buon andamento ed imparzialità dell'azione pubblica;
- Ø eliminazione delle Consulenze esterne nelle Amministrazioni centrali e periferiche; in particolare nei Ministeri eliminare le strutture di consulenza che duplicano quelle istituzionali esistenti, tipo le Strutture Tecniche di Missione (al Ministero delle Infrastrutture, alla PCM; etc...);

- Ø eliminazione o riduzione al 5% della percentuale massima rispetto a quella attualmente prevista di incarichi dirigenziali esterni, da calcolarsi non in modo orizzontale, ma verticale su ciascun ruolo professionale, nonché prevedere che la percentuale sia omogenea in tutte le amministrazioni – Ministeri; Regioni; Autonomie locali; etc.
- Ø eliminazione della “giungla retributiva” e dei livelli del personale: omogeneizzare le retribuzioni tra Ministeri e Regioni, ad esempio, o Ministeri e Autonomie Locali, e creare un unico sistema di qualificazione funzionale del personale, anche ai fini della mobilità;
- Ø contenimento della retribuzione nel pubblico impiego nel rapporto 1/10 (dove 1 è la retribuzione minima percepibile dal più basso livello e 10 la massima retribuzione percepibile dal più alto vertice gestionale della stessa Amministrazione);
- Ø il tetto retributivo complessivo per l’alta dirigenza pubblica deve valere anche per gli amministratori delle società controllate direttamente o indirettamente dalle Pubbliche Amministrazioni (il dl 95/2 012 non incide su questo aspetto);
- Ø prevedere concorsi e selezioni comparative per ogni posizione di responsabilità, anche per l’accesso al grado di Direttore Generale, per una sana concorrenza fra gli amministratori pubblici migliori;
- Ø divieto per gli esponenti delle Magistrature di ricoprire posti di Capo Gabinetto, Capo Legislativo e di Dirigente in tutte le amministrazioni;
- Ø divieto per tutti i dirigenti pubblici (in servizio ed in quiescenza) di ricoprire doppi/tripli incarichi e dei relativi emolumenti;
- Ø rimozione dal decreto 95/’12 dell’art. 5, comma 13, che prevede l’abrogazione dell’intera normativa sulla vice-dirigenza, attesa l’importanza che la stessa può assumere nell’ambito delle pubbliche amministrazioni per ottenere economie organizzative al fine di migliorare l’azione amministrativa;
- Ø conferma del ruolo fondamentale della dirigenza nel fare proposte riduttive della spesa, orientate al miglioramento della gestione e dei risultati. Il sistema premiante e parte della retribuzione di risultato potrebbe essere agganciata al contributo offerto da ciascun dirigente ai processi di revisione della spesa relativa alla amministrazione di appartenenza ed in particolare all’ufficio affidato alle sue responsabilità.

AUTONOMIE LOCALI

La ConfedirMit-Pa condivide, in buona parte, l’ultima proposta di legge delega al Governo elaborata dall’UPI, così articolata:

Città Metropolitane:

- Ø si assegna una delega al Governo ad emanare, entro 4 mesi dall’approvazione della legge, uno o più decreti legislativi per l’istituzione delle città metropolitane, nell’ambito di una regione, nelle materie previste dalla legge sul federalismo fiscale e per il riordino delle province, previo parere delle commissioni parlamentari competenti;
- Ø entro un mese dall’approvazione della legge, attraverso un accordo in Conferenza Unificata, sono definiti gli indici demografici, geografici ed economici per la delimitazione delle aree metropolitane e delle circoscrizioni provinciali in ogni regione;
- Ø entro due mesi dalla definizione dell’accordo in Conferenza unificata, i comuni del territorio, secondo quanto previsto dall’articolo 133 della

Costituzione, si aggregano nelle nuove circoscrizioni provinciali o metropolitane, nel rispetto del principio di continuità territoriale;

- ∅ il territorio della città metropolitana coincide con il territorio di una o di più province;
- ∅ la città metropolitana acquisisce tutte le funzioni della provincia e le funzioni del comune capoluogo di ambito metropolitano; ad essa sono attribuite le risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. La città metropolitana prende il posto della provincia e del comune capoluogo e si articola al suo interno in comuni metropolitani;
- ∅ le Regioni provvedono ad attribuire ulteriori funzioni amministrative oggi da esse esercitate direttamente o indirettamente alle città metropolitane e a riallocare le funzioni tra esse e i comuni metropolitani;
- ∅ sono organi della Città metropolitana il Sindaco, la Giunta e il Consiglio, eletti direttamente dai cittadini dell'area metropolitana.

Province

- ∅ ciascuna provincia deve avere una dimensione adeguata dal punto di vista demografico, territoriale ed economico, per l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla Legge sul federalismo fiscale;
- ∅ per razionalizzare le circoscrizioni territoriali, lo Stato e le Regioni a Statuto speciale procedono alla riduzione del numero delle Province e alla ridefinizione delle circoscrizioni provinciali, anche in conseguenza dell'istituzione delle città metropolitane;
- ∅ sono organi della Provincia il Presidente, la Giunta e il consiglio eletti direttamente dai cittadini della provincia; le elezioni dei nuovi organi di governo delle province avviene a decorrenza dalla data di scadenza del mandato amministrativo successivo all'approvazione dei decreti legislativi di attuazione della presente legge;
- ∅ conseguentemente alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali e metropolitane, vengono accorpati gli uffici territoriali del governo;
- ∅ le funzioni amministrative devono essere esercitate dai Comuni, dalle province e dalle città metropolitane: si eliminano quindi tutti gli enti o le agenzie statali, regionali e degli enti locali. La Conferenza Unificata è chiamata ad esprimere parere sui decreti legislativi entro 30 giorni dal ricevimento dei decreti legislativi. Successivamente i decreti sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione, entro quarantacinque giorni, del parere delle competenti commissioni parlamentari.

La proposta di riordino degli enti di area vasta consente in tempi rapidi (6 mesi) di trovare risorse pari ad almeno 5 miliardi di euro che potrebbero essere destinate al rilancio degli investimenti degli enti locali secondo una stima del tutto prudentiale.

Dal processo di riordino delle Province è possibile ricavare 1 miliardo di euro che derivano per il 50% dai processi di miglioramento dell'efficienza delle Province e per il restante 50% dalla riduzione del numero delle province conseguente alla revisione delle loro circoscrizioni.

Dal riordino degli uffici periferici dello Stato derivante dalla riduzione del numero delle circoscrizioni provinciali e dalla riunificazione degli stessi negli Uffici territoriali del Governo è possibile stimare un risparmio di almeno 2,5 miliardi di euro, pari a circa il 4% dei 65 miliardi di euro della voce "amministrazione generale" della spesa statale regionalizzata, in base ai dati di fonte RGS del 2010.

Dall'abolizione degli enti e agenzie strumentali che esercitano impropriamente funzioni che dovrebbero essere ricondotte ai Comuni e alle Province è, infine, possibile stimare un risparmio di almeno 1,5 miliardi di euro.

Comuni

- Ø svolgere entro 6 mesi – sotto la supervisione di MEF e Corte dei conti – una ricognizione di tutte le aziende e società pubbliche di Regioni ed Enti locali, dei loro costi e della dotazione di personale;
- Ø realizzare entro 12 mesi un piano di riduzione almeno del 50% delle aziende e società non essenziali e di rigoroso dimensionamento di quelle ritenute essenziali;
- Ø conservare a Regioni e Comuni le competenze in materia di piani urbanistici, ma demandare la vigilanza (e le repressioni) a un'agenzia regionale, in cui dovrebbero fondersi anche le agenzie regionali di protezione ambientale.