

Una spending review degna di questo nome

(che tuttavia necessita di qualche implementazione)

di Enrico Caterini ed Ettore Jorio¹

Sommario: 1. *Quando e come iniziò il ciclo di spending review*; 2. *Gli step legislativi successivi*; 3. *Il progetto attuale*; 4. *Alcune considerazioni di merito*

1. *Quando e come iniziò il ciclo di spending review*

Dopo tante enunciazioni e rinvii (più o meno taciti), intervallati dagli entusiasmi dell'esordio rivelatisi ingiustificati, accentuati dalla nomina di Enrico Bondi, si va verso la strada giusta.

Con la nomina di Carlo Cottarelli, si suppone che arrivino finalmente i tagli non lineari, quelli definiti chirurgici, in quanto ponderatamente mirati, da decidere a tempo indeterminato, derivanti dalla revisione della spesa pubblica.

Una *spending review* recentemente budgettata, nel triennio 2014-2016, nell'ordine di 32 miliardi di euro, tanti quanto sono stati circa i disavanzi della sanità nel periodo 2006-2012)², indispensabili per rendere sostenibile il sistema pubblico secondo le regole della buona amministrazione e in linea con prescrizioni dell'Unione Europea, sancite nell'insieme ideale della *economy* comunitaria, tracciata dal *Six Pack* (entrato in vigore il 13 dicembre 2011) e dal *Fiscal Compact* (firmato il 2 marzo 2012)³ sino ad arrivare ai criteri e principi cristallizzati nel *Two Pack*. Un insieme di due regolamenti, di cui uno finalizzato ad incentivare dal 2014 la trasparenza delle

¹ Entrambi della "Fondazione trasPArenza" - Cosenza

² Del Bufalo P., Turno R., "Sanità, doppia cura sui conti", *IlSole24Ore*, 16 dicembre 2013.

³ Nugnes F., "Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo", *Forum Costituzionale*, 6 marzo 2012.

decisioni di bilancio e il coordinamento delle previsioni economiche nella zona dell'euro, dei quali il primo ha fatto sì che il nostro Paese fosse recentemente sottoposto alla procedura di infrazione, sintomatica delle difficoltà di carattere strutturale della pubblica amministrazione in generale ad adempiere alle norme europee in materia di *deficit* eccessivo⁴.

Un percorso lungo, quello della c.d. *spending review*, che è stato introdotto nell'ordinamento assumendo a prestito tante omologhe procedure rinvenute sul palcoscenico internazionale, spesso insediate a regime sino ad essere in alcuni Paesi previste routinariamente allo scopo di ottimizzare progressivamente i processi di spesa pubblica.

L'esigenza di riformare il sistema dei controlli di regolarità amministrativa e contabile nonché di potenziare l'attività di analisi e valutazione della spesa pubblica è stata ben individuata nella legge n. 196/2011, che ha previsto negli artt. 2, 40, 41, 42 e 49, rispettivamente:

i) una delega all'Esecutivo ad adottare provvedimenti che si rendessero garanti dell'armonizzazione dei sistemi contabili degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, ad esclusioni delle Regioni, degli enti locali e di quelli facenti capo al Servizio sanitario nazionale, rimesse ad un provvedimento attuativo della legge n. 42/2009, introduttiva del c.d. federalismo fiscale, concretizzatosi nel d.lgs. n. 118/2011;

ii) un'apposita delega per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato;

iii) la predisposizione di un rapporto triennale delle amministrazioni centrali dello Stato, ricognitivo delle attività svolte dagli organismi (nuclei di analisi e valutazione della spesa, i Navs) in materia di controllo relativo;

iiii) una ulteriore delega al Governo finalizzata al riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa;

⁴ **Mangiameli S.**, “*Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*”, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 18 ottobre 2013.

iiii) un'altra delega tendente a potenziare - anche nell'ottica di procedere al riordino del sistema dei controlli preventivi e successivi e alla loro semplificazione e razionalizzazione - le strutture e gli strumenti di controllo e monitoraggio della Ragioneria Generale dello Stato.

In sede di sua prima attuazione, sono intervenuti:

- a) il d.lgs. 91/2011 in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche centrali;
- b) il d.lgs. 118/2011 (in corso di implementazione, per come peraltro proposto dalla Copaff) in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio del sistema autonomistico territoriale, del Servizio sanitario nazionale e degli organismi facenti capo agli enti locali;
- c) il d.lgs. n. 123/2011 in materia di riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile nonché di potenziamento delle attività estimative della spesa.

Con la legge delega n. 196/2009, con la specificazione di intervenire nell'istituzionalizzare un processo di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, si è concretizzata l'introduzione a regime della *spending review* con la ovvia volontà di estenderla a tutto il sistema *infra*-statale.

Ciò in quanto le emersioni delle verità contabili, invero ancora da approfondire solo che si voglia conseguire in proposito la necessaria trasparenza dell'intero sistema della Repubblica, dimostravano - a tutto tondo - quanto fosse necessario individuare meccanismi obiettivi di controllo della spesa pubblica, anche di carattere strutturale e selettivo, e interventi organici finalizzati al contenimento e alla progressiva riqualificazione della stessa, peraltro pretesi formalmente a livello comunitario.

In una tale ottica, funzionale a determinare quanto più possibile l'instaurarsi di un sistema di controllo qualitativo della spesa *lato sensu*, si è andati alla ricerca di una metodologia sistematica che migliorasse l'intervento dei diversi decisori pubblici e l'allocazione delle risorse, entrambi incidenti sulla qualità delle *performance*

amministrative, così come sulla portata delle prestazioni essenziali da rendere ai cittadini, nell'assoluto rispetto dell'economicità. Un obiettivo non affatto tragiurato con l'abituale ricorso ai tagli c.d. lineari e il perdurare della spesa storica quale metodologia di determinazione delle risorse da destinare al funzionamento del sistema nel suo complesso.

Proprio per questo motivo, si avvertì l'esigenza, di fianco alla proposta sempre più pressante di ricorrere ai costi e fabbisogni *standard* - quali unità di misura presuntivamente corrispondente, rispettivamente, al "prezzo giusto" di ogni intervento pubblico e al finanziamento necessario agli enti deputati a produrlo - di incidere profondamente nei processi di formazione ricorrente della spesa, sia in via preventiva che in sede di controllo.

Si è, pertanto, resa necessaria, accanto ai provvedimenti legislativi organizzativi del rinnovato sistema contabile pubblico, ivi compreso quello della gerarchia dei controlli interni e del potenziamento di quelli esterni, l'adozione di apposite norme che introducessero nell'ordinamento processi sistemici volti a conseguire la razionalizzazione della spesa e l'ottimizzazione dei risultati della pubblica amministrazione.

2. *Gli step legislativi successivi*

Con il D.L. n. 98 del 6 luglio 2011, convertito nella legge n. 111 del 15 luglio appena successivo, si ebbe ad individuare l'avvio di una vera e propria fase di revisione concreta della spesa pubblica soprattutto finalizzata alla definizione dei fabbisogni *standard* dei programmi di spesa relativamente alle amministrazioni centrali dello Stato. Ciò in perfetta continuità con i provvedimenti attuativi della legge delega n. 42/2009 - che fecero altrettanto in relazione a Regioni, enti locali e Servizio sanitario nazionale - che è da considerarsi la norma ispiratrice dell'intervento straordinario e radicale di razionalizzazione del funzionamento della P.A., quanto - beninteso - al sistema autonomistico territoriale. In una tale ottica, l'intervento di razionalizzazione

della spesa, affidato alla Ragioneria Generale dello Stato, è stato finalizzato ad individuare, principalmente, ogni criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici, le eventuali duplicazioni di strutture e le migliori strategie per ottimizzare i risultati conseguibili con le risorse disponibili. In relazione alle amministrazioni periferiche, sempre dello Stato, fu prevista la proposizione di specifiche metodologie per valorizzare correttamente i rispettivi fabbisogni economici al fine di allocare correttamente le risorse relative. Ogni dato assunto, a decorrere dall'allora corrente anno, avrebbe dovuto essere trasmesso dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) alle amministrazioni statali centrali, tenute a proporre, negli accordi triennali da concludersi con il medesimo in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica indicati nel Documento di Economia e Finanza pubblica (il DEF, previsto dalla legge 7 aprile 2011 n.39), norme intese a superare la spesa storica e a fare convergere la stessa con gli obiettivi del reale fabbisogno da doversi determinare nella medesima ipotesi regolatrice.

L'insieme delle proposte avrebbe dovuto trovare la corretta allocazione nelle leggi di stabilità ovvero essere inseriti in un apposito disegno di legge collegato alla manovra finanziaria.

Successivamente, ad opera del D.L. n. 138 del 13 agosto 2011, convertito nella legge 14 settembre 2011 n. 148, la normativa introdotta con il precedente D.L. n. 98/2011 è stata sensibilmente integrata tanto da attribuire al MEF, d'intesa con i Ministeri interessati, il compito di presentare alle Camere il neo-istituito "programma per la riorganizzazione della spesa pubblica". Uno strumento, questo, di grande rilevanza, che – tuttavia - non è stato mai prodotto e, quindi, trasmesso al Parlamento a causa di una serie di vicissitudini, non ultima quella ricorrente, nella politica come nella alta burocrazia, di evitare ogni genere di cambiamento, soprattutto quelli da cui sarebbero potuti derivare mutamenti tali da provocare assottigliamenti delle posizioni dominanti consolidate in anni di relativo esercizio. Tale programma sarebbe stato, infatti, destinato a sconvolgere lo *status quo*, atteso che in esso si sarebbero dovute, tra

l'altro, prevedere: la razionalizzazione di tutte le strutture decentrate dell'amministrazione statale; la loro tendenziale concentrazione in un unico ufficio di livello provinciale; il concreto coordinamento di tutte le forze dell'ordine; l'accorpamento degli enti di previdenza pubblica; le linee guida per l'integrazione operativa delle agenzie fiscali; la riorganizzazione della rete consolare e diplomatica; l'ottimizzazione, infine, dell'organizzazione "a rete" della giustizia nel suo complesso (civile, penale, amministrativa, militare e tributaria).

Una tale *defaillance* procedurale obbligò il Governo di allora (presieduto da Monti) ad intervenire su qualche punto allo scopo di mettere, comunque, riparo alle necessità ritenute più impellenti. Lo fece: legislativamente, con il D.L. 201/2011 (il primo della serie dei provvedimenti ad ispirazione salvifica, catalogato nella storia come il c.d. "Salva Italia"), convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, che sancì l'accorpamento degli enti di previdenza; politicamente, individuando i problemi e proponendo le soluzioni nel Rapporto c.d. Giarda sugli Elementi per una revisione della spesa pubblica, reso pubblico il primo maggio 2012 dall'allora ministro per i Rapporti con il Parlamento.⁵

In quest'ultimo furono individuati e analizzati i diversi profili delle criticità palesi del circuito produttivo dell'erogazione dei servizi pubblici. Una novità di peso, sia sul piano procedurale che di progetto, dal momento che il provvedimento – assumendo concettualmente quanto già deciso, ancorché in modo discriminato, con la legge n. 42/2009 e suoi decreti attuativi in relazione a razionalizzazione e responsabilizzazione della spesa per Comuni, Province e Regioni nonché per il Servizio sanitario nazionale - ha esteso a tutto il sistema della pubblica amministrazione la metodologia dei c.d. costi *standard* da introdurre in tutti i programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, scandendo obiettivi ben precisi per le spese ministeriali (2012-2013) e, più in generale, del contenimento (2014-2016) dell'aumento, in termini nominali, della spesa prioritaria del bilancio

⁵http://archivio.lavoce.info/binary/la_voce/documenti/rapporto_Giarda_spending_review_1_maggio_2012.1336247435

dello Stato. Un risultato da conseguire nell'entità valoriale delle risorse finanziarie provenienti dall'attuazione di un apposito programma della spesa pubblica e del ciclo di revisione della spesa, finalizzato alla definizione degli anzidetti costi *standard*, predisposto annualmente a cura della Ragioneria Generale dello Stato, d'intesa con i Ministeri interessati. Un'attività (correttamente demandata a quella che viene legittimamente considerata l'*élite* della burocrazia pubblica) che il successivo d.lgs. n. n.149/2011 - meglio conosciuto come il decreto attuativo del c.d. federalismo fiscale che ha introdotto il “fallimento politico” dei sindaci e dei Presidenti delle Regioni [questi ultimi esentati, poi, dalle sanzioni relative, così come pure dall'obbligo di redigere la relazione di fine legislatura, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 219 del 2013⁶ che ha espunto gli artt. 1-7 (fatta eccezione per gli artt. 4, *4bis* e 6) e 13 del d.lgs. n. 149/2011] – ha inteso sottoporre al controllo parlamentare in relazione al grado di convergenza della spesa statale ai fabbisogni *standard* dei programmi di spesa di tutte le amministrazioni pubbliche dello Stato, siano esse centrali che decentrate, in quanto tale da rendicontarsi annualmente a cura dell'Esecutivo alle Camere.

Finalmente, in data 30 aprile 2012, fu presentato l'apposito Rapporto al Parlamento con il quale è stato affrontato il problema della spesa pubblica con particolare riguardo alle singole attività, funzioni e organizzazioni che caratterizzano la portata dell'offerta di beni e servizi alla collettività nazionale. In esso è stata evidenziata una minuziosa composizione della spesa pubblica, ritenuta di ostacolo alla ripresa ciclica dell'economia, tanto da prevedere un valore di “spesa aggredibile” di circa 300 miliardi di euro.

Nella quasi contestualità (3 maggio 2012) è stata adottata una direttiva a cura del Presidente del Consiglio dei Ministri intesa ad incidere, nell'ultimo semestre del 2012, sulla spesa pubblica delle amministrazioni centrali dello Stato, sì da conseguire un obiettivo di 4,2 miliardi di euro. In siffatta direttiva presidenziale erano stati

⁶ **Jorio E.**, “Cancellate dalla Corte costituzionale le sanzioni per i Presidenti delle Regioni e la relazione di fine legislatura”, in «Astrid Rassegna» n. 15/2013.

indicati il percorso e i criteri che i Ministeri avrebbero dovuto seguire per ridurre e ottimizzare le loro spese di ordinario funzionamento, prioritariamente quelle afferenti all’acquisto di beni e servizi, nonché le indicazioni utili per rivedere i programmi di spesa, ridimensionare le strutture dirigenziali, ridurre e/o accorpate gli enti strumentali, censire gli immobili pubblici in uso alla pubblica amministrazione, anche allo scopo di contenere la spesa per locazione, eliminare infine le spese per rappresentanza e convegnistica.

Di conseguenza, ciascun Ministero è stato invitato a predisporre, entro un brevissimo lasso di tempo (31 maggio 2012), un apposito programma di revisione, riduzione e ottimizzazione della spesa organicamente finalizzato a conseguire i risparmi pianificati da doversi perseguire attraverso l’assunzione di determinazioni del Governo.

In una tale ottica, l’Esecutivo è pervenuto all’adozione di due provvedimenti di urgenza che hanno introdotto nell’ordinamento una rinnovata metodologia di *spending review*.

Il primo dei provvedimenti (D.L. n. 52 del 7 maggio 2012, convertito con modificazioni nella legge n. 94 del 6 luglio successivo, recante “Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica”) era intervenuto massicciamente al riguardo.

Lo ha fatto:

- istituendo all’art. 1 il Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dal Ministro per il programma di Governo e da quello dell’economia e delle finanze nonché dal Sottosegretario alla Presidenza. A tale Comitato era stato attribuito il compito di svolgere attività di coordinamento, in particolare, in materia di revisione dei programmi di spesa e dei trasferimenti alle imprese, razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti, ridimensionamento delle

strutture, riduzione delle spese per l'acquisto di beni e servizi, ottimizzazione dell'uso degli immobili;

- ribadendo in capo al Governo (art. 1 *bis*) l'impegno prioritario di verificare, nell'ottica di accelerare il processo di revisione della spesa con particolare riferimento a quella sanitaria, l'attuazione della procedura di determinazione dei costi e fabbisogni *standard* nonché degli obiettivi di servizio, a mente dei decreti legislativi n. 216/2010 e n. 68/2011, entrambi attuativi della legge delega n. 42/2009, introduttiva del c.d. federalismo fiscale;
- prevedendo la nomina (art. 2 e seguenti) di un Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi effettuati dalla pubblica amministrazione, poi designato – in una prima fase – nella persona di Enrico Bondi al quale è succeduto il Ragioniere Generale dello Stato, Mario Canzio.

Una nomina che prevedeva l'esercizio del gravoso compito di definire, per voci di costo, il livello ottimale di spesa e, quindi, di coordinare l'attività di approvvigionamento, il tutto al fine di assicurare una sensibile riduzione dei costi relativi, anche attraverso il ricorso a procedure di acquisto centralizzato.

Il secondo dei provvedimenti (D.L. n. 95 del 6 luglio 2012, convertito con modificazioni nella legge n. 135 del 7 agosto successivo, recante “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario”), ha invece inciso direttamente attraverso l'adozione di misure di contenimento e organizzazione della spesa pubblica. Lo ha fatto intervenendo, tra l'altro, “al ribasso” (ad oggi alquanto teorico) su:

- a) le spese della politica e, dunque, sui costi delle rappresentanze istituzionali centrali;
- b) le dotazioni organiche della pubblica amministrazione statale in senso lato, ivi comprese le società pubbliche;

- c) la razionalizzazione della presenza dello Stato sul territorio;
- d) le scuole pubbliche di formazione;
- e) la riduzione della spesa farmaceutica e su quella degli enti territoriali.

Insomma, con siffatto provvedimento si era intervenuto legislativamente per realizzare gli obiettivi fissati nell'anzidetta direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012 e, dunque, per fare sì che la pubblica amministrazione si adoperasse per una generale riduzione della spesa, tenuto anche conto delle risultanze delle analisi svolte dall'allora nominato Commissario straordinario per la *spending review*.

In relazione al siffatto processo di revisione della spesa si è avuto modo di registrare recentemente un interessantissimo intervento della Consulta, materializzatosi con la sentenza n. 229 del 23 luglio 2013⁷. Essa ha riguardato la disciplina afferente alle nomine nei consigli di amministrazione delle società partecipate dalla pubblica amministrazione in specifica relazione alla introdotta disciplina delle *spending review*, più precisamente in rapporto all'anzidetto D.L. n. 95/2012, convertito nella legge n.135/2012 (art. 4, recante “Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche”).

In buona sostanza, la Corte Costituzionale con l'anzidetta pronuncia, da leggersi anche in combinato disposto con la più generale normativa riguardante i servizi pubblici locali, ha concluso nel senso di ritenere la legislazione posta al suo vaglio, inerente all'organizzazione e al funzionamento delle Regioni, materia riservata alla loro competenza residuale, a mente dell'art. 117, comma quarto, della Costituzione. In quanto tale, è da considerarsi incostituzionale ogni disciplina “puntuale e dettagliata” (così come era quella sancita nei commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-

⁷ **Milizia G.**, “Incostituzionalità delle norme sulla *spending review* sulla prestazione di servizi pubblici”, Diritto e Giustizia, 2013; **Santuari A.**, “Regioni e società strumentali”, www.personaedanno.it; **Bianchini R.**, “Spending review: nuovo capitolo dopo la pronuncia della Consulta!”, in www.altalex.com/index.php?idnot=63940; **Barbiero A.**, “Sui servizi pubblici solo regole Ue”, *ILSole24Ore*, 29 luglio 2013.

sexies e 8) che vada a vincolare le Regioni senza lasciare ad esse “alcun margine di adeguamento, con conseguente lesione dell’autonomie organizzativa della Regione, nonché della competenze regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica”.

Con il successivo D.L. n. 69 del 21 giugno 2013 (art. 49 *bis*), convertito nella legge n. 98 del 9 agosto 2013, recante “Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia”, è stata definitivamente assestata la disciplina relativa alla *spending review*, prevedendo apposite misure di rafforzamento. Più precisamente, al fine di coordinare l’azione di Governo e le politiche volte all’analisi della spesa pubblica e migliorare la qualità dei servizi pubblici offerti, ha istituito il rinnovato Comitato interministeriale per la revisione della spesa. Un organismo presieduto dal *Premier* Enrico Letta e composto dai Ministri dell’economia e finanze, dell’interno, di quelli per i rapporti con il Parlamento e il coordinamento dell’attività di Governo, per la pubblica amministrazione e semplificazione, oltre che dal sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio con funzioni di Segretario.

I compiti assegnati al detto importante organismo riguardano l’attività di indirizzo e di coordinamento in materia di razionalizzazione e revisione della spesa delle amministrazioni pubbliche statali e facenti, comunque, capo allo Stato, degli enti pubblici in genere nonché delle società controllate, direttamente o indirettamente, dalla pubblica amministrazione centrale, purché non quotate. Una attività, questa, da svolgere con particolare riferimento alla revisione dei programmi di spesa e della disciplina dei trasferimenti alle imprese, alla razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti, al ridimensionamento delle strutture, alla riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi, all’ottimizzazione dell’uso degli immobili e alle altre materie che saranno via via individuate a cura del Presidente del Consiglio con sue apposite direttive.

Con il medesimo provvedimento è stata, quindi, individuata la rinnovata figura istituzionale del Commissario straordinario obbligato a trasmettere, entro venti giorni dalla sua nomina, un accurato crono-programma al neo-istituito Comitato interministeriale, recante gli obiettivi e gli indirizzi metodologici dell'attività di revisione della spesa pubblica, da trasmettersi alle Camere, che potrà via via essere integrato e modificato a cura del Commissario medesimo e, quindi, trasmesso all'anzidetto Comitato per quanto di sua competenza.

Definite le regole, è iniziato pertanto il difficile lavoro della programmazione e della sua attuazione.

3. *Il progetto attuale*

Il programma di lavoro, a firma del neo-nominato Commissario straordinario, Claudio Cottarelli, che il Governo ha contrattualizzato per la durata di tre anni, è stato inviato puntualmente dal medesimo (il 12 novembre scorso) al neo-istituito Comitato interministeriale, preposto alla verifica della razionalizzazione e della revisione della spesa, ovverosia entro i 20 giorni previsti dal suo insediamento, e dunque trasmesso al Parlamento per la sua formale condivisione.

Una nomina, quella di Carlo Cottarelli, che ha fatto appena seguito all'intervento legislativo che ha integrato e implementato le precedenti regole sancite in materia di *spending review* dal D.L. n. 52/2012, convertito nella legge n. 94 del 6 luglio successivo.

Tutto questo ha determinato sostanziali modifiche alla disciplina relativa, tra queste:

- il prolungamento della durata dell'incarico di Commissario straordinario da uno a tre anni;
- quanto alle finalità, la estensione delle sue competenze alla razionalizzazione e alla revisione della spesa della pubblica amministrazione *lato sensu*, salvaguardando gli interventi da effettuare sulla base di provvedimenti

normativi di carattere regionale e assunti dalla province autonome di Trento e Bolzano;

- quanto all'esercizio dei compiti, l'ampliamento dei medesimi: a) alla formulazione di indirizzi e proposte, anche di tipo normativo, in linea con quanto programmato dall'istituto Comitato interministeriale per la Revisione della spesa; b) all'intervento sulla spesa della PA nel suo complesso, ivi comprese le società comunque controllate dal sistema pubblico; c) all'esplicitazione di attività intese ad intervenire direttamente sui trasferimenti e sulla razionalizzazione dei servizi offerti dalla PA, ad incidere sul ridimensionamento delle strutture e sulla riduzione delle spese per l'acquisto di beni e servizi nonché ad ottimizzare l'uso del patrimonio immobiliare pubblico;
- quanto all'esercizio dei poteri conferitigli, il potere di: a) "interrogare" tutte le amministrazioni pubbliche e società controllate, richiedendo alle stesse ogni informazione e documentazione necessaria; b) accedere ad ogni banca dati; c) disporre ispezioni a cura dell'Ispettorato per la funzione pubblica, della Ragioneria Generale dello Stato e della Guardia di Finanza.

Dall'entità dei risparmi budgettati, come detto, nell'ordine di 32 miliardi complessivi nel prossimo triennio conseguiranno grandi benefici alle casse della Repubblica e, di conseguenza, alle tasche dei cittadini, creando così i presupposti per concretizzare quell'auspicata diminuzione del cuneo fiscale⁸. Un obiettivo perseguibile sul piano squisitamente interno che, tuttavia, poco inciderà in relazione alla necessità di individuare le ingenti risorse che andranno impiegate nel 2014 per fare fronte al primo rateo di ammortamento del c.d. *Fiscal Compact*, che impegnerà all'incirca 45 miliardi di euro⁹. Al riguardo, andranno messi in campo più radicali provvedimenti,

⁸ Santilli G., "Subito le risorse della spending review al taglio del cuneo", *IlSole24Ore*, 30 novembre 2013.

⁹ Ruggeri R., "Quando uno Stato è tecnicamente fallito, come il nostro attualmente, le modalità di risanamento sono uguali a quelle adottate per le aziende", *ItaliaOggi*, 13 dicembre 2013.

che la politica nel suo complesso dovrà assumere nella sua interezza, solo che si vogliano fornire le corrette risposte alle pretese comunitarie.

Quanto al crono-programma elaborato, come si procederà?

Per intanto, sono stati costituiti venticinque gruppi argomentativi, di cui:

- otto gruppi, c.d. **orizzontali**, che si interesseranno dei grandi capitoli di spesa, più esattamente afferenti ai temi riguardanti:
 - 1) gli acquisti di beni e servizi, relativamente ai prezzi, rafforzando - fatta eccezione per la sanità - il ruolo sino ad oggi esercitato, al di sotto delle sue reali potenzialità, dalla CONSIP Spa;
 - 2) la razionalizzazione produttiva degli immobili in termini di percezione dei canoni locativi, di costi di manutenzione e di forniture energetiche;
 - 3) l'ottimizzazione dell'organizzazione amministrativa, da accorpate funzionalmente e stimolare quanto ad utilizzo a pieno regime di quanto definito con la c.d. Agenda Digitale;
 - 4) la equiordinazione delle condizioni retributive e del sistema contrattualistico nel pubblico impiego, incentivando all'uopo la mobilità tra amministrazioni diverse e funzioni differenti;
 - 5) la promozione del completamento e dell'applicazione del neointrodotta sistema di finanziamento pubblico imperniato sui costi e fabbisogni *standard*;
 - 6) la moderazione dei costi della politica, sia in termini di retribuzioni nel sistema autonomistico territoriale che in relazione al finanziamento pubblico dei partiti;
 - 7) l'incentivazione della qualità delle spese di investimento, ottimizzando le procedure di spesa;
 - 8) la migliore disciplina del funzionamento delle società partecipate pubbliche circa i criteri di affidamento, razionalizzazione, di vincolo di bilancio e di

dismissione, sia in relazione alle amministrazioni territoriali e statali che alle autonomie c.d. funzionali.

- diciassette gruppi, c.d. **verticali**, riguardanti la Presidenza del Consiglio (uno), i Ministeri (tredici) e le amministrazioni locali (tre):

- a) quanto alla *Presidenza del Consiglio* dovrà occuparsi di razionalizzazione dei dipartimenti e dei dirigenti, nonché della protezione civile; di riorganizzazione della Scuola Superiore di Economia e Finanza; di ottimizzare i contributi all’editoria e gli enti vigilati, comprendendo tra questi anche i comitati e le commissioni esistenti;

- b) quanto ai *Ministeri* (un lavoraccio, anche perché si dà per scontato la loro attuale individuazione, forse da rivedere in termini di accorpamento anche allo scopo di incidere in relazione all’auspicato processo di semplificazione e ottimizzazione dei processi e delle risorse conseguenti) il lavoro dei c.d. gruppi verticali dovrà interessare:

- b.1 *Economia e Finanza*: la revisione e il funzionamento della filiera territoriale, ivi compresi la giustizia tributaria, il coordinamento della Guardia di Finanza con gli altri corpi di “polizia”, l’organizzazione del sistema informatico e di quello formativo;

- b.2 *Sviluppo Economico*: la revisione e il funzionamento della rete territoriale (C.C.I.A.A., ispettorati territoriali ed enti fieristici da razionalizzare), dei trasferimenti alle imprese e del sistema di internazionalizzazione, quest’ultimo destinato a garantire l’esportazione;

- b.3 *Lavoro e politiche sociali*: la revisione e il funzionamento dell’organizzazione territoriale, ivi compreso il sistema previdenziale; l’ottimizzazione della rete dei controlli sulle irregolarità; sul piano propositivo potrà/dovrà interessare anche la formulazione di proposte

riguardanti le prestazioni di previdenza e quelle assistenziali (revisando - aggiungiamo noi - anche la previdenza di carattere non contributivo)¹⁰;

b.4 *Giustizia*: la riorganizzazione penitenziaria; la razionalizzazione delle intercettazioni e dei processi di informatizzazione, sì da renderli anche strumentali a rivedere la c.d. geografia giudiziaria;

b.5 *Affari esteri*: la razionalizzazione della filiera diplomatico-consolare; la revisione delle indennità del personale diplomatico che va riequilibrato quanto ad unità di ruolo e quelle assunte localmente;

b.6 *Istruzione, Università e Ricerca*: quanto alla scuola, è previsto un riordino complessivo (dimensione e idoneità delle strutture; insegnanti di sostegno; inidoneità delle docenze); in relazione alle università e alla ricerca saranno riesaminati i criteri di finanziamento e la strutturazione della rete nonché rivisti i criteri di riassegnazione dei fondi per la ricerca;

b.7 *Interno*: la rivisitazione della filiera degli Uffici Territoriali del Governo (le Prefetture); ricodificata l'attività di coordinamento tra le diverse armi (Carabinieri, Guardia di Finanza, Forestali) nonché ottimizzata l'attività dei vigili del fuoco;

b.8 *Ambiente*: la razionalizzazione generale della struttura ministeriale, ivi compreso il superamento delle attività commissariali per la difesa del suolo, nonché la sensibile rivisitazione dell'attività degli enti parco e vigilati;

b.9 *Infrastrutture e trasporti*: l'ottimizzazione dell'intervento militare e civile posto a salvaguardia del mare (capitanerie di porto, guardia costiera, autorità portuali); la riforma della motorizzazione civile-Aci e la razionalizzazione dei provveditorati interregionali per le OO.PP.; l'intervento sul trasporto pubblico locale, sugli enti vigilati (Anas, Enac, Enav, ecc.) e sulle gestioni governative di beni pubblici;

¹⁰ **Jorio E.**, “Welfare assistenziale con voucher vincolati”, *IlSole24Ore-Sanità*, n. 36, 2013

- b.10 *Difesa*: interventi mirati al coordinamento dell'*inter*-forza ivi impegnata e alla razionalizzazione della sanità militare nonché alla revisione dei programmi militari e degli incentivi concessi alle imprese;
- b.11 *Politiche agricole e forestali*: la generale razionalizzazione dell'attività svolta e degli enti di ricerca coinvolti nonché il coordinamento *inter*-forze (la scarsità delle previsioni dimostra quanto sia divenuto pressoché inutile il mantenimento di un siffatto dicastero, stante anche l'attuale lettera della Costituzione che assegna un ruolo preminente in tal senso alle Regioni);
- b.12 *Beni e attività culturali e turismo*: la razionalizzazione degli archivi di Stato, delle Sovrintendenze e le Biblioteche statali; la riorganizzazione della gestione delle aree museali, quanto a responsabilità e autonomia, prevedendo al riguardo un incremento dei finanziamenti privati e di *sponsorship*;
- b.13 *Salute*: nel più generale rinvio del necessario progetto di prevenire ad una riforma strutturale del sistema sono stati previsti: il riassetto organizzativo della rete periferica veterinaria e medica; implementazione dei compiti assistenziali del personale navigante, sia di mare che di aria; l'incentivazione delle centrali di acquisto; la rivisitazione dei protocolli terapeutici e delle prestazioni; la revisione dei Lea, tenuto conto delle patologie c.d. particolari.
- c) quanto alle ***Amministrazioni locali*** (una identificazione categoriale da considerarsi quantomeno impropria, atteso che il primo punto c.1 è dedicato alle Regioni, che avrebbe consigliato la specificazione di amministrazioni territoriali piuttosto che di amministrazioni locali) i gruppi dovranno interessarsi, tra l'altro, dell'improbabile lavoro di costruzione del modello di finanziamento del sistema autonomistico così come definito nel c.d. federalismo fiscale;

c.1 *Regioni*: la determinazione (che è una *new entry* nel panorama normativo sancito dai provvedimenti attuativi dell'art. 119 della Costituzione) dei costi *standard* (al netto di quelli previsti per la sanità, rinviata quanto a revisione della spesa al Patto per la Salute, e del trasporto pubblico locale, quanto al finanziamento in conto capitale) sui servizi generali e le funzioni proprie, per come previsto al punto 5. degli interventi che saranno curati dai gruppi “orizzontali”; l'individuazione dei possibili risparmi nelle Regioni a statuto speciale;

c.2 *Province*: ogni attività di razionalizzazione derivante dalla loro riorganizzazione, riduzione delle attuali competenze o soppressione;

c.3 *Comuni*: la determinazione dei costi/fabbisogni *standard* (anche qui una definizione alquanto generica perché, fatta eccezione per l'assistenza sociale finanziata attraverso il sistema dei costi *standard*, tutto il resto delle c.d. funzioni fondamentali afferirà solo ai fabbisogni *standard*); l'incentivazione per la crescita dimensionale dei piccoli Comuni e per la costituzione delle Unioni di Comuni nonché le previsioni incidenti sul funzionamento della comunità montane e sulla dismissione dei consorzi;

Insomma, a seguito della nomina di Claudio Cottarelli, si è elaborato un cronoprogramma ambizioso, che sembra essere un altrettanto ambizioso programma triennale di governo, sempreché assistito dalla *vis* legislativa occorrente.

Si sono, pertanto, insediati dei tavoli tecnici, pronti ad affrontare temi specifici sui quali dovere intervenire ad opera del gruppo che disporrà di un apposito mandato in tal senso e che sarà partecipato da alti burocrati ministeriali e da esperti di chiara fama, dichiaratisi disponibili *ad hoc* a titolo gratuito.

4. *Alcune considerazioni di merito*

Il problema della revisione della spesa (così lo ha opportunamente italianizzato il Ministro Fabrizio Saccomanni) ha acquisito la naturale centralità dell'impegno della politica chiamata di volta in volta a governare il Paese.

E' notorio che - stanti le preoccupanti condizioni del debito pubblico (che in questi giorni ha conquistato il *record* assoluto di 2.085 Mld di euro) e le enormi difficoltà sopportate quest'anno (e che dovranno essere sopportate negli anni a venire in assenza di crescita) per rimanere annualmente nel parametro del 3% rispetto al Pil - il vero problema risiede, da una parte, nel tagliare coscientemente la spesa pubblica e, dall'altra, individuare i necessari investimenti indispensabili per realizzare la crescita produttiva.

In relazione all'impegno responsabile delle istituzioni governative, profuso ad ogni livello per razionalizzare e ottimizzare la spesa pubblica, è sufficiente scorrere l'anzidetto *iter* legislativo specifico per comprendere come, da circa due anni, nonostante l'impegno profuso nell'individuare le migliori regole per conseguire il risultato caratteristico, nulla è stato prodotto, con un notevole ulteriore aggravio della precarietà dei conti della Repubblica, destinati a peggiorare progressivamente.

In generale, si è assistito ad una produzione normativa per molti versi contraddittoria e poco attenta alle politiche reali di risanamento, così come pure al corretto esercizio delle funzioni amministrative, di esclusivo appannaggio della solita alta burocrazia, conseguenzialmente svolte con le solite modalità e l'abituale disattenzione in relazione al perseguimento dell'obiettivo. Un difetto che ha generato regole, misure e comportamenti generalmente inadeguati. Solo per fare qualche esempio si sono registrate: a) sul piano legislativo, l'introduzione a regime di neo-procedure di risanamento dei conti locali (es. gli spesso impossibili piani di riequilibrio decennali degli enti locali cui tanti Comuni hanno aderito a prescindere dal possesso dei requisiti richiesti) che tutti sanno non poter conseguire alcunché di positivo per il bilancio consolidato dello Stato; b) sul piano amministrativo, l'immotivata penosa e reiterata tolleranza verso i disastri economici prodotti da certe Regioni, con

particolare riferimento a quelle otto impegnate in piani di rientro sanitari, di fatto, inattuabili.

Una distorsione concettuale quella vissuta per decenni dal legislatore statale il quale - piuttosto che impegnarsi nella individuazione delle necessarie riforme strutturali volte a modificare il sistema Repubblica, sì da renderlo il più competitivo possibile, sia in termini economici che di servizio – ha continuato a fare finta di nulla lasciando così “in pasto” ciò che c’era a chi lo ha storicamente determinato.

Le più recenti normative di razionalizzazione della spesa, pretese dal governo Monti in poi, sembrano fortunatamente lavorare al contrario, nel senso di razionalizzare il funzionamento della macchina amministrativa, soprattutto in termini di esercizio della spesa corrente, e di moralizzazione dei percorsi destinati alla previsione e realizzazione degli investimenti. Un’ottica che conduce alla diretta responsabilità dei centri decisori e al controllo democratico sui medesimi, da esercitarsi a mente del c.d. federalismo fiscale che, per una sua corretta attuazione, va necessariamente modificato e integrato nonché implementato attraverso il perfezionamento dei circa cento provvedimenti a tutt’oggi mancanti¹¹.

Proprio per questi motivi, si sta cercando, da ultimo, di elaborare progetti pratici e fattibili, utili a garantire una minore e più qualificata spesa pubblica, produttiva – per un verso - di una migliore resa dei servizi fondamentali e delle prestazioni essenziali e – per un altro – di una consistente diminuzione del cuneo fiscale, propedeutico a favorire la crescita e lo sviluppo del Paese indispensabile per l’incremento del PIL.

Nello specifico, il crono-programma elaborato dall’attuale Commissario straordinario, Claudio Cottarelli, va generalmente apprezzato, ancorché bisognevole di una ulteriore e specifica esplosione argomentativa dei temi che sono individuati negli *step* in via generica. Le difficoltà operative, infatti, che emergeranno in un siffatto processo riformatore saranno numerose e le soluzioni da individuarsi non potranno fondare su fenomeni facilmente prevedibili solo che ci si limiti ad

¹¹ **Antonini L.**, “*Federalismo all’italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*”, Venezia, 2013.

individuare i siti e le competenze da “aggredire”. Occorrerà, pertanto: a) individuare le particolarità da correggere senza turbare l’esercizio delle funzioni pubbliche relative che, anzi, devono essere necessariamente migliorate, specie in termini qualitativi; b) fiaccare le resistenze al cambiamento esercitate abitualmente dalla burocrazia pubblica, da sempre egemone nella determinazione del prodotto servizi pubblici in senso lato e, in quanto tale, dissuasiva di ogni genere di trasformazione che la costringerebbe a ricominciare da capo nel rispettivo suo posizionamento.

A ben vedere, una situazione non facile che richiederebbe la puntuale assistenza di interventi legislativi mirati e non suscettibili delle solite scappatoie, in quanto tali portatori delle necessarie riforme senza le quali non si va da nessuna parte, soprattutto in relazione agli adempimenti dovuti a fronte del Trattato UE denominato *Fiscal Compact*, che imporrà un rientro forzato, nell’arco di un ventennio, nel parametro del 60% del debito pubblico rispetto al PIL.

Invero, è sufficiente scorrere le tematiche individuate nel crono-programma, che di fatto riassume tutte le competenze esercitate dai Ministeri (tranne che da quello della salute, rinviate al redigendo Patto 2014-2016) per ben comprendere come si pretenda inverosimilmente, con un percorso meramente “burocratico”, di snellire la macchina burocratica e di sgravare il “sistema produttivo della Repubblica” dal soffocamento provocato dal “consumo” della politica e dai costi determinati dalla peggiore *maladministration*.

Entrando nel particolare, v’è da sottolineare che:

- in relazione agli otto gruppi “orizzontali”, alcune opzioni, tra quelle programmate, hanno il sapore del nuovo e, finalmente, dell’innovativo, solo che si voglia considerare positivamente l’applicazione della metodologia di finanziamento delle funzioni pubbliche introdotto dal c. d. federalismo fiscale, messo ingiustificatamente da parte dal precedente Governo, presieduto da Mario Monti.

La volontà di correggere, ove necessario, e implementare la disciplina relativa ad introdurre i costi/fabbisogni *standard* nel finanziamento delle funzioni esercitate dalle amministrazioni statali costituisce un grande passo avanti, che va ben oltre quanto sancito dalla legge delega n. 42/09 e dai suoi nove decreti attuativi. L'estensione di siffatti strumenti di finanziamento alla gestione complessiva della Repubblica rappresenta il passo giusto per ricondurre la spesa nelle dimensioni volute dalla buona amministrazione, alla quale, invero, negli anni scorsi si è fatto poco ricorso. Un principio, questo, che va di pari passo con la volontà di concentrare le politiche di acquisto in un unico soggetto decisore (la Consip Spa), che va tuttavia ottimizzato quanto ad organizzazioni e “abitudini” procedurali, ove mai individuando lotti più dimensionati, utili ad allargare la partecipazione anche ad imprenditori meno dominanti.

A tutto questo fa, ovviamente, seguito meritorio lo spirito che ha indotto il Commissario straordinario a prevedere la razionalizzazione produttiva del patrimonio immobiliare, la concentrazione al meglio dell'esercizio delle funzioni in linea con quanto deciso in tema di Agenda digitale, la revisione, infine, della disciplina delle *partnership* economiche pubbliche, da esercitarsi attraverso le società partecipate, in relazione alle procedure di affidamento, al vincolo di bilancio e alle loro dismissioni;

- quanto alle posizioni “verticali”, al di là della comune e notoria esigenza di dovere razionalizzare organigrammi e attività della dirigenza ivi impegnata, emerge la volontà complessiva di volere: a) ottimizzare l'organizzazione, interna e territoriale; b) implementare la filiera dei controlli sulle irregolarità; c) perseguire il massimo delle sinergie possibili tra le diverse forze dell'ordine; d) prevedere una radicale trasformazione della realtà carceraria, oramai giunta a valori estremi non più sopportabili.

Una considerazione a parte merita il previsto intervento sul dicastero della Salute che, per ovvi motivi, verrà trattato nella parte conclusiva, attese le

- diverse ricadute istituzionali (Stato, Regioni; Comuni ed enti operanti e interagenti nel Servizio sanitario nazionale) che la salute in senso lato impone;
- quanto alle Regioni – trascurando qui la sorpresa di vederle erroneamente considerate, come detto, tra le “Amministrazioni locali” - vale la stessa considerazione fatta per le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato al riguardo della introduzione, nella loro metodologia gestoria, degli strumenti dei costi e fabbisogni *standard*, cui la normativa in essere fa esclusivo riferimento in relazione non già all’esercizio delle loro funzioni fondamentali bensì all’erogazione ai cittadini delle prestazioni socio sanitarie e socio assistenziali, di quelle afferenti all’istruzione (quanto alle spese di funzionamento amministrativo), e ai trasporti pubblici locali (quanto agli investimenti).

- Ciò che meravaglia, invece, è la trascuratezza che il crono-programma ha registrato nei confronti del corretto esercizio delle funzioni regionali riferibili ai livelli essenziali afferenti agli anzidetti diritti sociali. Certo è che il rinvio al Patto per la salute, relativamente alle decisioni concertate e condivise delle politiche salutari, è del tutto comprensibile, ma risulta oltremodo preoccupante, nella logica propria della revisione della spesa, il non avere operato accenno alcuno all’analisi e alla ricerca delle soluzioni legislative migliorative dell’attuale stato di crisi che coinvolge all’incirca metà popolazione del Paese, afflitta com’è da una inadeguata esigibilità dei Lea e da una quasi totale assenza dei livelli essenziali di assistenza sociale;
- quanto ai Comuni (e, fino a quando ci saranno, alla Province e, da quando ci saranno e se rimarranno come sono, alle Città Metropolitane) ci si sarebbe aspettato - al di là delle naturali incentivazioni da individuare per realizzare il concentramento dei piccoli Comuni nella gestione associata delle loro funzioni altrimenti non esercitabili e per facilitare la costituzione delle Unioni dei Comuni - una qualche previsione volta a risolvere o, comunque, ad incidere

positivamente sullo stato fallimentare in cui versano tantissimi Comuni italiani¹². Allo stato, si registra, infatti, una frequenza preoccupante (un Comune su quattro) di amministrazioni municipali che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, introdotta nell'ordinamento dal D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito nella legge n. 213 del 7 dicembre successivo, spesso a titolo meramente elusivo del dissesto vero proprio¹³. Una situazione che andrebbe affrontata anche allo scopo di assumere maggiori garanzie per l'imminente futuro in termini di equilibrio economico della Repubblica, preteso dall'Unione Europea, per come individuato nella vigente Carta e nella legge n. 243 del 24 dicembre 2012, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione"¹⁴;

- quanto alle previsioni riguardanti la sanità, una particolare considerazione negativa merita l'implicito rinvio acritico al Patto per la salute, in via di perfezionamento con la Conferenza delle Regioni (per come dichiarato dal Governo a margine della presentazione dell'anzidetto programma), fatta eccezione per le argomentazioni riguardanti la sanità "di confine" in generale e per un generico richiamo alla centralizzazione degli acquisti.

Con la vigente lettera della Costituzione e della legislazione ordinaria una tale opzione ci starebbe tutta. Tuttavia, considerato il rilevante peso economico-finanziario che l'organizzazione della salute determina negativamente sui saldi della contabilità della Repubblica – tanto da preoccupare chiunque in termini di sostenibilità del Servizio sanitario nazionale – ci si sarebbe aspettato un maggiore approfondimento sul tema specifico e una qualche attenta previsione di lavoro.

¹² **Jorio E.**, "Enti in pre-dissesto piani di riequilibrio nel caos contabile", *IlSole24Ore*, 30 settembre 2013

¹³ **Caterini E., Jorio E.** (a cura di), "Il predissesto nei comuni", Rimini, 2013.

¹⁴ **Jorio E.**, "Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE", Milano, 2012.

Ci si sarebbe attesa, quantomeno, la programmazione di una approfondita analisi mirata ad individuare possibili forme di gestione del sistema salutare alternative rispetto a quella attuale da suggerire al Parlamento in termini di determinazione dei principi fondamentali che gli competono. Ciò nella più generale considerazione critica del “vezzo” assunto di programmare nel ciclo di *spending review*, sia di vecchia e che di nuova *species*, esclusivamente le novità funzionali a revisionare la spesa senza ritenere necessario un relativo intervento riformatore strutturale, indispensabile per consolidare i risparmi di spesa garantendo, nel contempo, l’ottimizzazione delle prestazioni salutari da rendere esigibili alla collettività.

Tutto questo è da rilevarsi maggiormente in relazione alla sanità, ove è facile constatare la debolezza dell’attuale sistema assistenziale che genera, da anni, debiti miliardari e un prodotto pubblico precario (i Lea sensibilmente discriminati sul territorio nazionale), nonché dà prova di incapacità a realizzare politiche di risanamento reale da parte delle cinque Regioni commissariate, *ex art.* 120, comma secondo, della Costituzione.

La sanità, da questo punto di vista e nelle attuali condizioni organizzative, rappresenta un malato difficile da trattare in termini di razionalizzazione e ottimizzazione della spesa relativa. Troppe le zone grigie ove si sono realizzate per anni (e si realizzano ancora oggi) ingiustificate sopportazioni di costi, sia del materiale di pronto consumo che delle attrezzature più sofisticate, nonché elargizioni di premialità immeritate e retribuzioni assurde concesse, rispettivamente, in favore del personale dipendente, prescindendo dai risultati prodotti, e di terzi incaricati di effettuare inutili procedure di *advisoring* piuttosto che di negoziazione del debito pregresso. Molte le indecifrabili procedure assicurate in favore di alcuni farmaci ritenuti innovativi a prezzi spropositati rispetto ad altri considerati obsoleti forse perché con prezzi più ragionevoli. Frequentissimi gli eccessi di tolleranza verso le politiche regionali

in tema di mancato rispetto della buona amministrazione e di trasparenza, specie in quelle sottoposte ai c.d. piani di rientro (che rappresentano circa il 40% della popolazione nazionale), forse per inadeguatezza della rete dei controlli, un po' troppo politicizzati. Numerose le violazioni delle regole di mantenimento in servizio dei Presidenti di Regione inadempienti, nominati Commissari *ad acta*, e di *advisor* costosissimi ancorché perfettamente inutili.

Ecco perché riguardo alla sanità andrebbe posta la necessaria attenzione nell'assumere la decisione dovuta e non ancora lasciata a quella (troppo) libera negoziazione tra lo Stato e le Regioni che ha prodotto, negli anni, esclusivamente la mediazione sulle loro reciproche aspettative, diventando spesso causa delle degenerazioni che hanno reso vittima l'attuale organizzazione della salute.

Anche in relazione all'attuazione del c.d. federalismo fiscale e, più precisamente, alla determinazione dei costi *standard*, propedeutici alla definizione dei relativi fabbisogni *standard* regionali, ci sarebbe stato tanto da prevedere.

Primi fra tutto:

- a) la sollecitazione di pretendere, per una corretta individuazione del *benchmark*, funzionale a determinare i costi *standard*, la presenza di una Regione meridionale, così come sancito dalla normativa (art. 27, comma quinto, d.lgs. n. 68/2011)¹⁵;
- b) l'attuazione dei percorsi utili a realizzare la perequazione infrastrutturale, di cui al d.lgs. 88/2011, che consentirebbe al Mezzogiorno, a prescindere dagli errori storicamente commessi in siffatte aree del Paese, di iniziare la corsa del c.d. federalismo fiscale partendo dai medesimi blocchi di partenza delle Regioni del centro-nord, sì da evitare – così com'è

¹⁵ **Turno R.**, “Cercasi progetto credibile”, *IlSole24Ore*, 16 dicembre 2013; **Jorio E.**, “Una garanzia per i livelli essenziali ma il sud resta il grande escluso”, *IlSole24Ore-Sanità*, n. 41, 2013.

avvenuto sino ad oggi – di correre l'uno in bicicletta e le altre in Ferrari¹⁶.

Concludendo, ci sarà un bel da fare per il Commissario straordinario e per tutti i chiamati a collaborare nonché per il Parlamento tenuto ad approvare le riforme strutturali necessarie a che i dati emersi e le soluzioni individuate nel ciclo della *spending review* non vadano dispersi nel tempo perseguendo la brutta abitudine di ricominciare tutto da capo.

¹⁶ **Jorio E.**, “*Diritto della sanità e dell’assistenza sociale*”, Milano, 2013.