

## Riforma del bilancio e della Pubblica Amministrazione<sup>1</sup>

**Marco Causi**

Non entrerò nel merito delle proposte di legge che io, alla Camera, e Paolo Guerrieri, al Senato, abbiamo depositato perché sono proposte di legge elaborate da un gruppo di lavoro del CNEL, che noi ringraziamo per questo contributo e anche per altri contributi che hanno dato recentemente alla discussione pubblica e alle proposte di politica economica del Paese – penso ad esempio alla proposta di riforma del processo tributario che è stata inserita nella delega fiscale approvata alla fine di marzo dal Parlamento.

Credo che le relazioni generali che seguiranno gli interventi introduttivi di questo seminario, a cura di Paolo De Ioanna, Guido Melis e Nino Zucaro, racconteranno nel dettaglio i contenuti della proposta, e credo che il vice Ministro Enrico Morando, che ringrazio per la partecipazione, avrà poi l'opportunità di legare questa discussione con l'analisi di alcune importanti norme di delega al Governo approvate in via definitiva pochi giorni fa all'interno del decreto 66, che definiscono un percorso attuativo in via accelerata della riforma del bilancio, con criteri e indirizzi molto coerenti con quelli contenuti nei disegni di legge ispirati alle proposte del CNEL.

Spenderò qualche minuto, invece, per condividere con voi un mio pensiero che è laterale rispetto al tema del seminario di stamattina. Noi siamo, un venerdì mattina di una calda giornata di fine Giugno, in una sala di Palazzo Marini a discutere delle regole della contabilità pubblica. Siamo in pochi, naturalmente, al confronto con quelle che in politica vengono definite iniziative di massa, e però in un numero consistente e statisticamente significativo di quelli che si chiamano addetti ai lavori. Persone che – come credo tutti voi in questa sala – si occupano quotidianamente per mestiere, per professione, per cultura, anche di cose complicate, di quelle cose che in pochi capiscono e che sembrano esoteriche rispetto ad una quotidianità della politica che è sempre più politica spettacolo, politica quotidiana, politica svolta per rapide e veloci battute.

Io sento molto questo tema, qualche giorno fa mia madre mi diceva: “Ma non ti si legge mai, fai solo cose complicate, fai cose che nessuno capisce”. Ebbene, vorrei dire a tutti noi che il ruolo degli addetti ai lavori, il ruolo delle persone che si occupano anche delle cose complicate, le cose che sono difficili da tradurre in una battuta di twitter o in tante modalità del circo comunicazione-politica che regna nel paese, è un ruolo fondamentale per la democrazia repubblicana. In primo luogo, perché esistono alcune questioni di fondo che qualcuno deve presidiare e, se nessuno le presidia, poi il paese va a rotoli; e in secondo luogo, perché abbiamo il compito di farle capire e di tradurle in linguaggio comprensibile per una discussione pubblica che non può e non deve essere iper-specialistica.

D'altra parte, questo impegno sulle questioni di fondo, quelle complicate, quelle che nessuno capisce, quelle su cui la politica quotidiana, immersa in questioni di grande risonanza, ma anche di brevissimo respiro, tende a distrarsi, è indispensabile, perché si tratta di argomenti carsici e strutturali, che magari possono essere dimenticati e marginalizzati, ma prima o poi ritornano e si impongono per la loro intrinseca rilevanza.

---

<sup>1</sup> Intervento introduttivo al Seminario su Riforma del Bilancio e della Pubblica Amministrazione promosso dal Gruppo PD Camera, Nuova Etica Pubblica e IRPA, 27 giugno 2014.

Prendiamo, ad esempio, i costi e i fabbisogni standard. Ritengo questa una delle ricadute migliori della riflessione cominciata fin dalla riforma del Titolo V, andata avanti un po' faticosamente durante il primo decennio degli anni 2000, e che ha finalmente avuto un punto di caduta con la legge 42 del 2009 e con i suoi decreti attuativi. Oggi abbiamo a disposizione analisi statistiche di benchmark, effettuate con metodologie avanzate, sui fabbisogni standard dei comuni e delle provincie per quasi l'80% delle funzioni fondamentali; e abbiamo – qui il lavoro è cominciato fin dal 2006 – un apparato di valutazione quantitativa e qualitativa della spesa sanitaria delle regioni, basata sui costi standard.

Certi atteggiamenti che, sull'onda di un'ipotesi politica - pur legittima in sé - antifederalistica, tendono a dimenticare e a buttare a mare tutto quello che è stato fatto nel cantiere di attuazione del vecchio Titolo V - di quello che stiamo adesso rinnovando - sono a mio modo di vedere affrettati. E' il caso del filone costi e fabbisogni standard, accusato oggi di essere un filone troppo tecnico, eccessivamente complicato, poiché vi entrano in campo competenze statistiche ed econometriche, a cui nulla in realtà viene contrapposto se non, in via inerziale, la reiterazione della spesa storica, con tutte le sue storture, ovvero i tagli lineari, e in ultima analisi una contrattazione tutta politica delle risorse scambiate all'interno dei diversi livelli di governo.

Costi e fabbisogni standard sono invece a mio parere un pezzetto di "institutional building" che va difeso e potenziato. Un esempio in questa direzione viene dall'esercizio del piano di rientro del Comune di Roma – un lavoro in cui sono stato coinvolto nelle ultime settimane – e che fra pochi giorni il Comune presenterà al governo nazionale, ai sensi di quanto previsto dalla nuova legislazione speciale per Roma, introdotta in un decreto approvato finalmente, dopo vari incidenti, tre mesi fa. Questo piano di rientro è stato costruito sui fabbisogni standard, e cioè è stata ricostruita quale dovrà essere, da qui al 2017, la spesa corrente del Comune sulla base dell'applicazione rigorosa dei fabbisogni standard derivanti dai benchmark a livello nazionale. Il deficit strutturale corrente, da colmare nei tre anni del piano, non è quindi quello contabile, ma è quello rispetto all'obiettivo dei fabbisogni standard.

Il bilancio di cassa – e qui veniamo al progetto di legge al centro della discussione di oggi - a me sembra una vicenda simile. Ricordo che negli ultimi anni, dal 2009, a partire dalla discussione della nuova legge di contabilità e finanza pubblica, la 196, c'è stata una discussione pubblica molto rilevante, anche con audizioni nelle Commissioni Bilancio di Camera e Senato. Molte resistenze sono emerse, perché naturalmente il bilancio di cassa rende i funzionari delegati alla spesa responsabili anche del lato finanziario, e non solo di quello della correttezza amministrativa degli atti di impegno. Alla fine si è innestato un processo di sperimentazione e il governo, in sede di legge di conversione del Decreto 66, del Decreto IRPEF, ha introdotto delle importanti previsioni che fanno tornare centrale questa discussione. E fanno tornare di grande interesse il lavoro fatto dal CNEL che Paolo Guerrieri ed io abbiamo sottoposto all'attenzione del Parlamento.

Il governo si è fatto dare una delega, e sicuramente ne parlerà Enrico Morando, per la riorganizzazione dei programmi di spesa e delle missioni e per la programmazione delle risorse. In questa delega assumono un ruolo centrale la programmazione triennale – che, sia detto per inciso, è l'unico modo con cui fare le "spending review" – e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, ferma rimanendo la redazione anche in termini di competenza. La delega scade il 31 Dicembre 2015.

La scelta del governo, che io credo coraggiosa ed importante, di riproporre da qui ai prossimi 18 mesi il cantiere del bilancio di cassa è una scelta di grande rilievo. Ogni volta che sento parlare dei debiti della Pubblica Amministrazione, di come riusciamo ad assorbirli, delle procedure di infrazione dell'UE, degli innegabili successi ottenuti dal decreto 35 del 2013, anche grazie alle modifiche introdotte successivamente sul circuito delle garanzie, è inevitabile che io pensi che, sì, d'accordo, adesso c'è un tema di assorbimento del pregresso, ma questo problema non lo elimineremo mai, strutturalmente, se non andando verso un bilancio di cassa, ovvero di competenza economica in senso europeo.

Il che significa, naturalmente, una Pubblica Amministrazione molto più responsabilizzata, una pubblica dirigenza molto più stretta dentro vincoli di bilancio effettivi, una politica che dovrà dire un po' meno di volte "sì" e qualche volta di più "no" rispetto alle richieste di spesa, in un quadro certamente coerente con le linee di riforma della Pubblica Amministrazione fatte proprie dal Governo Renzi e dal Decreto Madia,

Si tratta di un sentiero sicuramente difficile, però ineludibile se vogliamo superare una fase di grande difficoltà delle finanze pubbliche italiane, difficoltà determinate anche da regole e comportamenti storicamente sedimentati, e approdare invece finalmente ad una pubblica amministrazione in cui il controllo da un lato si esercita sui flussi di cassa effettivi, e dall'altro sui risultati, sul "value for money" generato dall'impiego di risorse pubbliche.

Questi mi sembrano i temi politici e di scenario che mi permetto di sottoporre alla discussione di questo Seminario e lascerei adesso la parola alle relazioni generali che sono previste dal programma.