

Camera dei deputati - XVI Legislatura - Dossier di documentazione (Versione per stampa)	
Autore:	Servizio Studi - Dipartimento bilancio
Titolo:	La spending review
Serie:	Documentazione e ricerche Numero: 346
Data:	09/05/2012
Organi della Camera:	V-Bilancio, Tesoro e programmazione

Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Documentazione e ricerche

La spending review

n. 346

9 maggio 2012

Servizio responsabile:
SERVIZIO STUDI – Dipartimento Bilancio
☎ 066760-9932 – ✉ st_bilancio@camera.it

I **dossier** dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

File: BI0518.doc

I N D I C E

SCHEDE DI LETTURA

Premessa.....	3
1. Le attività di analisi e valutazione della spesa.....	4
▪ 1.1 Quadro normativo.....	4
▪ 1.1 Le recenti innovazioni legislative in tema di “ <i>spending review</i> ”.....	9
2. L’avvio dell’attività di <i>spending review</i> nel 2012.....	14
▪ 2.1 Il Rapporto sulla revisione della spesa pubblica.....	14
▪ 2.2. L’analisi della spesa pubblica italiana.....	16
3. Le procedure di <i>spending review</i>	23
▪ 3.1 Il contesto finanziario e gli obiettivi.....	24
4. Le analisi settoriali in corso.....	29
▪ 4.1 Ministero dell’Interno.....	30
▪ 4.2 Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca.....	32
▪ 4.3 Ministero della Giustizia.....	38
▪ 4.4 Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.....	40
▪ 4.5 L’INPS.....	41

Schede di lettura

PREMESSA

In data 30 aprile 2012, il Ministro per i Rapporti con il Parlamento, con delega per il Programma di Governo, ha presentato, in sede di Consiglio dei Ministri, un Rapporto sulla *spending review* denominato “Elementi per una revisione della spesa pubblica”.

Con riferimento ai contenuti del Rapporto, il 3 maggio 2012 è stata emanata una direttiva del Presidente del Consiglio, su proposta del medesimo Ministro, recante le linee da seguire da parte dei Ministeri per contenere le spese di gestione. La direttiva disciplina specificamente gli indirizzi che le amministrazioni centrali sono tenute ad adottare per il raggiungimento di un obiettivo di riduzione della spesa ivi indicato.

Con la medesima direttiva viene prevista la costituzione, per il coordinamento generale delle attività, del

Comitato interministeriale per la revisione della spesa, presieduto dal Presidente del Consiglio e composto dal Ministro delegato per il Programma di governo, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dal Viceministro dell'economia e delle finanze e dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Tale Comitato risulta ora istituito ai sensi del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52[1], che oltre a dettare norme per lo svolgimento dell'attività di razionalizzazione della spesa, ha contestualmente previsto la nomina di un Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche.

Sulla questione della *spending review* va tenuto presente come negli ultimi anni la necessità di un'analisi puntuale dei meccanismi che incidono sull'andamento della spesa pubblica e l'esigenza di individuare interventi selettivi mirati al contenimento e alla sua progressiva riqualificazione, siano state più volte al centro dell'attenzione del Legislatore, divenendo tema fondamentale della politica finanziaria e di bilancio, reso ancor più stringente alla luce del percorso di consolidamento dei conti pubblici necessario ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea.

In considerazione di ciò, il presente *dossier* illustra in via preliminare la vigente disciplina normativa sulle attività di analisi e revisione della spesa, che è stata più volte oggetto, nella corrente legislatura, di interventi legislativi, riportando altresì una sintesi del rapporto sulla *spending review* sopra richiamato, nonché una disamina delle misure adottate o in corso di definizione nelle materie oggetto di analisi nel rapporto medesimo.

1. LE ATTIVITÀ DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA

1.1 Quadro normativo.

Le finalità della “spending review”

Il Documento di Economia e Finanza 2012 (DEF) indica l'esercizio delle attività di analisi e revisione della spesa quale strategia di medio termine della politica economica, volta a ridurre il complesso della spesa pubblica, in particolare di quella corrente, favorendo al contempo una maggiore qualità della stessa in settori chiave e una allocazione più efficiente delle risorse.

Il processo di revisione della spesa – che, come si vedrà, a seguito di recenti modifiche legislative ha visto estendere il suo ambito di applicazione e contempla ora anche la definizione dei costi e fabbisogni *standard* dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali e degli uffici periferici dello Stato - è considerato uno dei pilastri portanti dell'attività del Governo, finalizzato a superare sia la logica dei ‘tagli lineari’ alle dotazioni di bilancio, sia il criterio della “spesa storica”.

E' in questa prospettiva che si colloca l'avvio, sin dalla XV legislatura, di un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa, comunemente denominato, sulla base di analoghe esperienze internazionali, “*spending review*”.

Tale programma – che s'innestava nella cornice di un'estesa riclassificazione in senso funzionale del bilancio dello Stato, articolato in missioni e programmi - veniva configurato come uno strumento di programmazione economico-finanziaria, volto a fornire una metodologia sistematica per migliorare sia il processo di decisione delle priorità e di allocazione delle risorse, sia la *performance* delle amministrazioni pubbliche in termini di economicità, qualità ed efficienza dei servizi offerti ai cittadini.

Tra gli obiettivi sottesi al processo di analisi e revisione della spesa vi è quello di superare un approccio “incrementale” nelle decisioni di bilancio, in base al quale, storicamente, si è registrata la tendenza a concentrarsi sulle nuove iniziative di spesa, ovvero sulle risorse (aggiuntive) da destinare ai programmi di spesa già in atto, piuttosto che sulle analisi di efficienza, efficacia e congruità con gli obiettivi della spesa in essere. Attraverso tale approccio s'intende quindi affiancare ai tradizionali controlli giuridici contabili, fondati su vincoli *ex ante* sulle autorizzazioni di spesa e sulla verifica *ex post* della correttezza procedurale, procedure di valutazione dell'efficienza della spesa e dell'efficacia delle politiche, al fine di realizzare in via tendenziale il passaggio da un criterio contabilistico di spesa storica, al principio, sperimentato in altri ordinamenti, del cosiddetto bilancio a base zero (*zero base budgeting*).

A tale finalità si aggiungono quella di agevolare il processo di contenimento della spesa imposto alle amministrazioni centrali a seguito di ripetuti interventi di riduzione lineare delle dotazioni di bilancio, nonché, in via generale, quella di

implementare nella Pubblica Amministrazione le attività di misurazione dei risultati raggiunti dall'azione amministrativa e di verifica dell'efficienza dell'organizzazione amministrativa, anche mediante l'individuazione, in relazione agli obiettivi di ciascun programma di spesa, di indicatori verificabili *ex post*.

Avviato in via sperimentale in base alle disposizioni della legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del 2006), il programma di analisi e valutazione della spesa è divenuto permanente con la legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244 del 2007), che ne ha disposto la prosecuzione e l'aggiornamento con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato, affidandone la realizzazione alla Ragioneria generale dello Stato.

La disciplina generale contenuta nella legge di contabilità

I meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica sono stati in seguito sistematizzati e potenziati ad opera della nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009), che ha previsto l'istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali - attraverso la costituzione di apposite strutture specializzate - e la sua graduale estensione alle altre amministrazioni pubbliche.

In particolare, l'articolo 39 della legge ha disposto l'avvio di una collaborazione del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - con le amministrazioni centrali dello Stato, che ha luogo nell'ambito di appositi nuclei di analisi e valutazione della spesa, finalizzata a garantire il supporto per la verifica dei risultati programmatici rispetto agli obiettivi di finanza pubblica relativi all'indebitamento netto, al saldo di cassa e al debito delle amministrazioni pubbliche, nonché per il monitoraggio dell'efficacia delle misure rivolte al loro conseguimento e di quelle disposte per incrementare il livello di efficienza delle amministrazioni.

La composizione e le modalità di funzionamento dei nuclei di analisi e valutazione della spesa sono disciplinate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 22 marzo 2010, in cui si prevede che essi siano composti da 5 rappresentanti dell'Amministrazione interessata e 5 rappresentanti del MEF, con il coordinamento del Dipartimento della Ragioneria Generale. Alle riunioni dei nuclei partecipa anche un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

La collaborazione consiste nel supporto metodologico che il MEF fornisce alle amministrazioni centrali per la definizione delle previsioni di spesa e dei fabbisogni associati ai programmi, con riferimento alla formulazione del bilancio di previsione, nonché per l'individuazione degli indicatori di risultato associati ai predetti obiettivi.

Nell'ambito dei predetti nuclei di analisi - che si sono insediati alla fine di primo semestre del 2011 - viene svolta la verifica sull'articolazione dei programmi che compongono le missioni e sulla coerenza delle norme autorizzatorie delle spese rispetto al contenuto dei programmi stessi, con la possibilità di proporre, attraverso apposito provvedimento legislativo, l'accorpamento e la razionalizzazione delle leggi di finanziamento per renderne più semplice e trasparente il collegamento con il relativo programma.

Le attività svolte dai nuclei sono altresì funzionali alla formulazione delle proposte di rimodulazione delle risorse finanziarie tra i diversi programmi di spesa - secondo i previsti meccanismi di flessibilità nella gestione delle dotazioni finanziarie dei Ministeri -, nonché alla predisposizione del rapporto allegato al rendiconto generale del bilancio dello Stato sui risultati e la realizzazione degli obiettivi indicati nel bilancio di previsione.

Si segnala che sulla base dei Programmi di lavoro predisposti nel luglio 2011, e riferiti al triennio 2011-2013, i nuclei di valutazione insediati presso ciascun Ministero hanno predisposto le Relazioni annuali concernenti Ministeri medesimi. Una sintesi di tali Relazioni è riportata nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2012, nell'Allegato n.1 (recante il Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica), parte III^A, concernente, per l'appunto, l'analisi e valutazione della spesa.

Per il complesso di tali attività il Ministero dell'economia condivide con le amministrazioni centrali dello Stato, nell'ambito della banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni prevista dall'articolo 13 della legge di contabilità, una apposita sezione che raccoglie tutte le informazioni che le amministrazioni sono tenute a fornire ai fini dell'analisi della spesa, nonché le analisi di efficienza che dovranno essere riportate in uno specifico

Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato - da predisporre ogni tre anni - volto ad illustrare la composizione e l'evoluzione della spesa, i risultati conseguiti con le misure adottate ai fini del suo controllo e quelli relativi al miglioramento del livello di efficienza delle medesime amministrazioni[2].

In attuazione della delega di cui all'articolo 49 della legge di contabilità è stato, da ultimo, adottato il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, il quale nel disciplinare la riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile ha dettato specifiche norme per il potenziamento e la graduale estensione a tutte le amministrazioni pubbliche dell'attività di analisi e valutazione della spesa.

In particolare, il decreto pone in risalto la funzione strategica dell'attività di analisi e valutazione della spesa, qualificata come l'attività sistematica di analisi della programmazione e della gestione delle risorse finanziarie e dei risultati conseguiti dai programmi di spesa, finalizzata al miglioramento del grado di efficienza ed efficacia della spesa pubblica anche in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Tale attività è attuata mediante l'elaborazione e l'affinamento di metodologie per la definizione dei fabbisogni di spesa, per la verifica e il monitoraggio dell'efficacia delle misure volte al miglioramento della capacità di controllo della stessa, in termini di quantità e di qualità, nonché la formulazione di proposte dirette a migliorare il rapporto costo-efficacia dell'azione amministrativa.

Tali attività sono realizzate avvalendosi anche di metodologie provenienti dall'analisi economica e statistica.

Il decreto ribadisce, inoltre, che l'analisi e la valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato si svolge nell'ambito dei nuclei di analisi e valutazione, ciascun dei quali è costituito da rappresentanti del Ministero interessato e del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che ne cura il coordinamento; ai nuclei partecipa anche un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale del bilancio - supporta il programma di lavoro dei nuclei di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali e propone strumenti e misure per rafforzare il monitoraggio della spesa e la valutazione delle politiche pubbliche, anche tramite il predetto rapporto triennale sulla valutazione e l'analisi della spesa delle amministrazioni centrali.

Per quanto concerne, segnatamente, le amministrazioni centrali dello Stato, l'analisi e valutazione della spesa è svolta secondo un programma di lavoro triennale concordato nell'ambito dei nuclei di valutazione.

Ciascun nucleo[3] predispone una relazione annuale che illustra le attività svolte e gli esiti raggiunti. Il programma e la relazione sono trasmessi annualmente ai Ministri competenti, i quali possono indicare ulteriori ambiti di interesse e di approfondimento. I risultati conseguiti sono utilizzati ai fini dell'elaborazione del Rapporto triennale sulla spesa di cui all'articolo 41 della legge di contabilità, inviato alle Camere, entro il 30 settembre del triennio di riferimento, ai fini dell'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, nonché alle sezioni riunite della Corte dei conti.

I nuclei collaborano, inoltre, al completamento della riforma del bilancio dello Stato prevista dalla delega di cui all'articolo 40 della legge di contabilità, mediante la formulazione di proposte sulla revisione della struttura del bilancio statale. Le proposte di revisione sono, in particolare, volte ad accrescere la flessibilità del bilancio ed a favorire il contenimento della spesa attraverso la revisione della struttura e del numero dei programmi, degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione, anche attraverso l'accorpamento delle autorizzazioni di spesa.

L'attività di revisione dei programmi e della legislazione di spesa deve prevedere la verifica dell'efficacia, dell'efficienza, dell'attualità e della congruità delle singole autorizzazioni di spesa, nonché un puntuale riesame della ripartizione delle spese in non rimodulabili e rimodulabili, al fine, in particolare, di attribuire la qualifica di spese rimodulabili alle spese attualmente considerate non rimodulabili non correlate a diritti soggettivi e suscettibili di essere ridotte in via amministrativa attraverso appropriate scelte gestionali.

Quanto ai soggetti coinvolti nel processo, all'attività di analisi e valutazione della spesa concorrono:

- a) gli Uffici centrali del bilancio, attraverso la diretta partecipazione ai nuclei;
- b) le Ragionerie territoriali dello Stato, attraverso l'analisi delle spese statali soggette al loro controllo e il concorso al monitoraggio del rispetto del patto di stabilità interno degli enti locali presenti nel territorio di propria competenza,;

- c) i Servizi ispettivi di finanza pubblica, attraverso il monitoraggio finalizzato alla verifica dell'efficacia delle misure volte al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e al miglioramento dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche e delle connesse procedure di spesa.

Il decreto ha poi previsto un'ampia condivisione delle banche dati per le attività di analisi e valutazione della spesa.

In questo ambito, si prevede, tra l'altro, che la Ragioneria generale dello Stato, gli organismi indipendenti di valutazione della **performance** di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), assicurino lo scambio dei dati utili all'analisi. Gli uffici di statistica delle amministrazioni centrali dello Stato sono tenuti a rendere disponibili, per via telematica, alla Ragioneria generale i dati utili alla realizzazione dell'attività di analisi provenienti da banche dati, indagini e sistemi informativi dell'amministrazione, che confluiscono nell'apposita sezione della banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni. Viene, inoltre, previsto un meccanismo sanzionatorio nei confronti dei dirigenti responsabili in caso di ritardata o mancata trasmissione dei dati senza motivata giustificazione, che prevede la riduzione della retribuzione di risultato in una percentuale compresa tra un minimo del 2 per cento e un massimo del 7 per cento in funzione della gravità del ritardo o del mancato invio delle informazioni richieste.

Per quanto attiene, infine, alle amministrazioni pubbliche diverse da quelle centrali dello Stato, esse svolgono le attività di analisi della spesa, di monitoraggio e valutazione degli interventi, nell'ambito della propria autonomia, al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse e di promuovere una maggiore efficienza ed efficacia della spesa pubblica.

La disciplina dettata dal decreto legislativo non si applica invece in via diretta alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e agli enti del Servizio sanitario nazionale, ma le norme in esso contenute sono qualificate come disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

1.1 Le recenti innovazioni legislative in tema di "**spending review**"

Alla normativa in tema di analisi e revisione della spesa contenuta nella legge di contabilità e nel predetto decreto legislativo n. 123/2011, si sono affiancati, nel corso dell'estate del 2011, specifici interventi legislativi, che oltre ad ampliarne l'ambito di operatività, hanno definito modalità applicative di carattere speciale rispetto alla disciplina generale sopra richiamata.

L'art. 9 del decreto legge n. 98 del 2011

In particolare, un primo insieme di misure è contenuto nell'articolo 9 del decreto legge n. 98 del 2011^[4], che prevede, a decorrere dall'anno 2012, l'avvio di un ciclo di **spending review** mirato alla definizione dei **fabbisogni standard** dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, al fine di razionalizzare la spesa e superare il criterio della spesa storica^[5].

La realizzazione delle attività di analisi e revisione della spesa è affidata al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base di un atto di indirizzo del Ministro dell'economia emanato d'intesa con i Ministeri interessati.

L'analisi condotta è finalizzata, tra l'altro, a individuare:

- eventuali criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici;
- possibili duplicazioni di strutture;
- strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse disponibili.

Per le amministrazioni periferiche dello Stato, si prevede la proposizione di specifiche metodologie per quantificarne i relativi fabbisogni, anche ai fini della allocazione delle risorse nell'ambito

della loro complessiva dotazione.

Per la realizzazione dell'attività di *spending review* sono previsti una serie di adempimenti. In particolare, la Ragioneria generale richiede alle amministrazioni centrali i dati e le informazioni che ritiene necessari, che le amministrazioni medesime sono tenute a trasmettere per via telematica, entro un termine stabilito. Le amministrazioni sono, altresì, tenute a facilitare l'accesso ad altri dati di interesse provenienti dal sistema statistico nazionale (SISTAN).

Al fine di dare effettività alla disposizione, è prevista la riduzione del 2 per cento della retribuzione di risultato dei dirigenti responsabili, qualora l'amministrazione competente ometta di trasmettere i dati senza motivata giustificazione entro il termine previsto nella richiesta, su comunicazione del Ministero dell'economia e finanze.

A decorrere dal 2013, i risultati dell'attività di analisi effettuata dalla Ragioneria generale sono comunicati dal Ministero dell'economia alle competenti Amministrazioni centrali dello Stato. In base a tali risultati, le Amministrazioni centrali propongono, a loro volta, nell'ambito di accordi triennali con il Ministero dell'economia, in coerenza con gli obiettivi indicati nel Documento di economia e finanza (DEF), le norme volte a realizzare il superamento della spesa storica e la graduale convergenza verso gli obiettivi di fabbisogno identificati in base alla normativa in oggetto.

Le misure proposte dalle amministrazioni centrali dovranno essere inserite nella legge di stabilità oppure dovranno formare oggetto di apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica.

Il monitoraggio dell'attuazione e dei risultati attesi dalle misure intraprese è affidato ai nuclei di analisi e valutazione della spesa, che provvedono, altresì, a segnalare eventuali scostamenti al Ministro dell'economia e al Ministro competente. Nel Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato dovranno, infine, essere illustrati gli esiti delle attività svolte.

Gli articoli 01 e 1 del decreto legge n. 138 del 2011

Il complesso normativo appena illustrato, che si sovrappone alla disciplina generale sopra richiamata, è stato in seguito integrato da ulteriori disposizioni introdotte dal decreto legge n. 138/2011^[6], che ha a sua volta riproposto, seppur con talune modifiche, alcune norme contenute nel precedente decreto-legge n. 98/2011

In particolare, l'articolo 01 del D.L. n. 138/11 ha attribuito al Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministeri interessati, il compito di presentare al Parlamento, entro il 30 novembre 2011, un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica.

Il programma – che non è stato presentato alle Camere – avrebbe dovuto prevedere, in particolare:

le linee-guida per l'integrazione operativa delle agenzie fiscali;

la razionalizzazione di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato e la loro tendenziale concentrazione in un ufficio unitario a livello provinciale;

il coordinamento delle attività delle forze dell'ordine, ai sensi della legge 1 aprile 1981, n. 121^[7];

l'accorpamento degli enti della previdenza pubblica;

la razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria civile, penale, amministrativa, militare e tributaria a rete;

la riorganizzazione della rete consolare e diplomatica.

Il programma avrebbe, inoltre, dovuto individuare, anche attraverso la sistematica comparazione di costi e risultati a livello nazionale ed europeo, eventuali criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici, anche al fine di evitare possibili duplicazioni di strutture e implementare le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziate.

Si osserva come alcune misure del programma quali, ad esempio, l'accorpamento degli enti previdenziali, siano state realizzate nel decreto legge n. 201/11 (c.d. Salva Italia), mentre larga parte degli altri profili che avrebbero dovuto essere approfonditi nel programma medesimo sono stati presi in esame ed analizzati nell'ambito della Relazione sulla revisione della spesa pubblica citata in premessa e illustrata nel successivo

paragrafo del presente dossier

Ai sensi del comma 2 del citato articolo 01, nell'ambito della risoluzione parlamentare approvativa del Documento di economia e finanza 2012 o della relativa Nota di aggiornamento, dovrebbero essere indicati i disegni di legge collegati alla manovra finanziaria per il triennio 2013-2015 mediante i quali il Governo viene delegato ad attuare le misure di riorganizzazioni previste dal programma.

La risoluzione in questione, approvata da ciascuna Camera il 26 aprile 2012, nel ribadire la necessità di attivare con urgenza l'attività di *spending review*, non reca tuttavia indicazioni circa gli eventuali disegni di legge collegati.

Ai fini dell'esercizio delle attività di razionalizzazione della spesa e per garantire l'uso efficiente delle risorse, il comma 4 dell'articolo 01 in oggetto prevede, infine, che la Ragioneria generale dello Stato, a partire dall'anno 2012, d'intesa con i Ministeri interessati, dia inizio ad un ciclo di ***spending review*** mirata alla definizione dei "costi **standard**" dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali^[8] dello Stato, specificando altresì che per le amministrazioni periferiche dello Stato debbano essere proposte specifiche metodologie per quantificare i relativi costi, anche ai fini della allocazione delle risorse nell'ambito della loro complessiva dotazione.

In particolare, il comma 01 del citato art. 1 ha previsto, per gli anni 2012 e 2013, una serie di obiettivi di riduzione delle spese relative alle missioni di ciascun Ministero, nonché, per gli anni 2014, 2015 e 2016, di contenimento dell'aumento in termini nominali della spesa primaria del bilancio dello Stato rispetto alla spesa corrispondente registrata nel rendiconto dell'anno precedente, da realizzare nella misura delle risorse finanziarie discendenti dall'attuazione del citato programma per la riorganizzazione della spesa pubblica e del ciclo di revisione della spesa mirato alla definizione dei costi standard delle amministrazioni centrali di cui al precedente l'articolo 01.

In particolare, al fine di consentire alle amministrazioni centrali di pervenire ad una progressiva riduzione della spesa corrente primaria in rapporto al PIL, il citato comma 01 dell'art.1 del D.L. n. 138/01, prevede, nel corso degli anni 2012 e 2013, nella misura delle risorse finanziarie che si rendono disponibili in base all'articolo 01 del presente decreto, le spese di funzionamento relative alle missioni di spesa di ciascun Ministero sono ridotte, rispettivamente, fino all'1 per cento per ciascun anno rispetto alle spese risultanti dal bilancio consuntivo relativo all'anno 2010 e le dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero, previste dalla legge di bilancio, relative agli interventi, sono ridotte fino all'1,5 per cento. Nella medesima misura prevista dal periodo precedente, per gli stessi anni le dotazioni finanziarie per le missioni di spesa per ciascun Ministero previste dalla legge di bilancio, relative agli oneri comuni di parte corrente e di conto capitale, sono ridotte fino allo 0,5 per cento per ciascuno dei due anni e per gli anni 2014, 2015 e 2016 la spesa primaria del bilancio dello Stato può aumentare in termini nominali, in ciascun anno, rispetto alla spesa corrispondente registrata nel rendiconto dell'anno precedente, di una percentuale non superiore al 50 per cento dell'incremento del PIL previsto dal Documento di economia e finanza come approvato nella apposita risoluzione parlamentare.

Inoltre, al solo scopo di consentire a queste ultime amministrazioni di pervenire al conseguimento dei diversi obiettivi di riduzione della spesa fissati dal citato comma 01, si prevede, per il periodo 2012-2016, una significativa estensione dei margini di flessibilità nella allocazione delle risorse iscritte a bilancio, stabilendosi che le dotazioni finanziarie di ciascuno stato di previsione possano essere, entro determinati limiti, rimodulate anche con riferimento alle spese derivanti da fattore legislativo e a quelle non rimodulabili ai sensi della vigente disciplina contabile (quali stipendi, pensioni, oneri contrattuali, ecc....)

In deroga alle norme generali in materia di flessibilità delle poste di bilancio – di cui all'articolo 23 della legge di contabilità – il successivo comma 02 ha in particolare previsto, limitatamente al quinquennio 2012-2016, la possibilità per i Ministeri di rimodulare le dotazioni finanziarie di ciascuno stato di previsione, con riferimento sia alle spese rimodulabili, sia a quelle non rimodulabili. La misura della variazione deve essere tale da non pregiudicare il conseguimento delle finalità definite dalle relative norme sostanziali e, comunque, non può essere superiore al 20 per cento delle risorse finanziarie complessivamente stanziata qualora siano interessate autorizzazioni di spesa di fattore legislativo, e non superiore al 5 per cento qualora siano interessate le spese rimodulabili di cui all'articolo 21, comma 6, della citata legge n. 196 del 2009.

La variazione è disposta con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze su proposta del Ministro competente, con preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti. Gli schemi dei decreti di rimodulazione delle risorse sono trasmessi al Parlamento per l'espressione del parere delle Commissioni competenti per materia e per i profili di carattere finanziario. I pareri devono essere espressi entro quindici giorni dalla data di trasmissione; decorso inutilmente il termine senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di competenza i decreti possono essere adottati.

Va, infine, segnalato che il successivo articolo 1 del D.L. n.138/11 ha introdotto disposizioni, strettamente connesse a quelle in esame, finalizzate a consentire alle amministrazioni centrali di pervenire ad una progressiva riduzione della spesa corrente primaria in rapporto al PIL.

2. L'AVVIO DELL'ATTIVITÀ DI ***SPENDING REVIEW*** NEL 2012

2.1 Il Rapporto sulla revisione della spesa pubblica

In data 30 aprile 2012, il Ministro per i Rapporti con il Parlamento e con delega per il Programma di governo ha presentato, in sede di Consiglio dei Ministri, il Rapporto recante "Elementi per una revisione della spesa pubblica".

Le procedure di "*spending review*" ivi illustrate sono dirette ad affrontare il problema della spesa pubblica dal punto di vista delle singole attività, funzioni o organizzazioni nelle quali l'offerta di beni e servizi al cittadino si organizza.

Il Rapporto, nella prima parte, presenta un'analisi del livello e della struttura della spesa pubblica italiana, evidenziando, in particolare, come l'attuale dimensione della spesa e della sua struttura costituisca oggi un "ostacolo ad uno scenario di ripresa ciclica dell'economia". In questa parte sono, inoltre, definiti i contenuti e le metodologie della *spending review*, intesa quale necessaria rivisitazione critica della spesa del settore pubblico, e la funzione che essa può svolgere nella situazione economica attuale, nonché gli obiettivi strategici che con essa possono essere perseguiti.

In tale quadro, viene quantificato l'importo presumibile della spesa che può essere oggetto di revisione nel breve e lungo termine, la cd. "spesa aggredibile", quantificata in circa 295 miliardi di euro, e sono fornite indicazioni metodologiche sul come procedere - nel breve e nel medio periodo - per effettuare gli interventi di contenimento della spesa pubblica.

La seconda parte del Rapporto informa sul lavoro svolto nei tre mesi appena trascorsi, febbraio-aprile 2012, che si è concretizzato nell'avvio di processi di revisione della spesa presso alcuni Ministeri: si tratta, in particolare, del Ministero dell'Interno - con un apposito allegato sulla spesa territoriale delle Prefetture -, del Ministero della Difesa, del Ministero della Giustizia, del Ministero dell'Istruzione università e ricerca, del Ministero dei Trasporti.

Oggetto di analisi è stato anche l'INPS. Tali processi - si afferma nella Relazione - si sono concretizzati in analisi delle strutture di produzione dei servizi pubblici offerti sul territorio nazionale, in proposte di revisione dell'organizzazione di tali servizi, in suggerimenti su come riordinare le procedure di acquisizione di alcuni beni. La seconda parte del rapporto è qualificata come "punto di partenza" per l'avvio del più generale processo di revisione della spesa della pubblica amministrazione.

Contestualmente al Rapporto, il 3 maggio 2012 è stata adottata una Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, che disciplina l'attività di revisione della spesa delle Amministrazioni centrali che dovrà essere realizzata nel breve periodo, in particolare nell'arco dei prossimi 7 mesi (1° giugno – 31 dicembre 2012), al fine di conseguire un obiettivo di riduzione della spesa indicato in un importo pari a 4,2 miliardi per l'anno 2012.

A tal fine, la direttiva precisa – elencandoli – i seguenti ambiti materiali su cui dovrà concentrarsi l'attività:

- revisione dei programmi di spesa e dei trasferimenti, verificandone l'attualità e l'efficacia ed eliminando le spese non indispensabili e comunque non strettamente correlate alle missioni istituzionali;

- ridimensionamento delle strutture dirigenziali esistenti, anche in conseguenza della riduzione dei programmi di spesa;
- razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti sul territorio e all'estero, finalizzata all'abbattimento dei costi e alla migliore distribuzione del personale, anche attraverso concentrazioni dell'offerta e dei relativi uffici;
- riduzione, anche mediante accorpamento, degli enti strumentali e vigilati e delle società pubbliche;
- riduzione in termini monetari della spesa per acquisto di beni e servizi, anche mediante l'individuazione di responsabili unici della programmazione della spesa, nonché attraverso una più adeguata utilizzazione delle procedure espletate dalle centrali di acquisto ed una più efficiente gestione delle scorte;
- ricognizione degli immobili in uso alle pubbliche amministrazioni; riduzione della spesa per locazioni, assicurando il controllo di gestione dei contratti; definizione di precise connessioni tra superficie occupata e numero degli occupanti; ottimizzazione dell'utilizzo degli immobili di proprietà pubblica anche attraverso compattamenti di uffici e amministrazioni; restituzione all'Agenzia del demanio degli immobili di proprietà pubblica eccedenti i fabbisogni;
- estensione alle società **in house** dei vincoli vigenti in materia di consulenza;
- eliminazione, salvi i casi eccezionali riferibili per esempio a rapporti con Autorità estere, di spese di rappresentanza e spese per convegni;
- proposizione di impugnazioni avverso sentenze di primo grado che riconoscano miglioramenti economici per i dipendenti pubblici.

Per l'attività di revisione della spesa delle Amministrazioni centrali, la direttiva prevede che ciascun Ministro, con la collaborazione e il supporto del Comitato interministeriale all'uopo istituito, proponga un progetto contenente sia interventi di revisione e riduzione della spesa atti a generare le economie previste, sia misure di razionalizzazione organizzativa e di risparmio per gli esercizi futuri.

I progetti devono essere presentati entro il 31 maggio 2012.

Il Presidente del Consiglio assume, anche in assenza delle proposte, le conseguenti determinazioni.

Si rammenta, infine, che per assicurare una rapida esecuzione al programma di revisione della spesa, in ragione delle straordinarie condizioni di necessità e urgenza che impongono un intervento deciso sull'economia, è stato adottato il decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, recante "*Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica*"^[9], con il quale è stata istituita la figura del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi, con il compito di definire il livello di spesa per acquisti di beni e servizi, per voci di costo, delle pubbliche amministrazioni.

Tra i compiti affidati al Commissario vi sono quello di coordinare l'attività di approvvigionamento di beni e servizi da parte delle PA - incluse tutte le amministrazioni, autorità, anche indipendenti, organi, uffici, agenzie o soggetti pubblici, gli enti locali e le regioni, nonché le società a totale partecipazione pubblica diretta e indiretta e le amministrazioni regionali commissariate per l'attuazione dei piani di rientro dal disavanzo sanitario-, e di assicurare una riduzione della spesa per acquisti di beni e servizi delle amministrazioni.

Il comunicato stampa del 30 aprile 2012 relativo al Consiglio dei Ministri n. 26 prevede che per tale incarico sarà nominato il dott. Enrico Bondi.

Secondo quanto riferito nel medesimo comunicato, saranno sottoposte ad un attento esame anche le risorse pubbliche destinate alle imprese, così come quelle che affluiscono ai partiti politici e ai sindacati

Per quanto riguarda gli aiuti alle imprese, il Consiglio dei Ministri ha conferito al Prof. Francesco Giavazzi l'incarico di fornire al Presidente del Consiglio e Ministro dell'economia e delle finanze e al Ministro dello Sviluppo, delle infrastrutture e dei trasporti analisi e raccomandazioni sul tema dei contributi pubblici alle imprese.

Per quanto riguarda i partiti e i sindacati, il Consiglio dei Ministri ha conferito al Professor Giuliano Amato l'incarico di fornire al Presidente del Consiglio analisi e orientamenti sulla disciplina dei partiti per

l'attuazione dei principi di cui all'articolo 49 della Costituzione, sul loro finanziamento nonché sulle forme esistenti di finanziamento pubblico, in via diretta o indiretta, ai sindacati.

2.2. L'analisi della spesa pubblica italiana

Ai fini dell'inquadramento del lavoro di *spending review*, che dovrà essere avviato in tutti i Ministeri e i centri di spesa dell'Amministrazione centrale e degli enti previdenziali, il Rapporto reca una analisi della spesa pubblica italiana, oggi considerata un problema per lo sviluppo dell'economia nazionale.

L'analisi della struttura e dei livelli della spesa pubblica italiana

La spesa pubblica italiana è considerata, nel suo totale, molto elevata per gli *standard* internazionali e la sua struttura presenta profonde anomalie rispetto a quella rilevata in altri paesi.

La prima anomalia messa in evidenza riguarda la struttura della spesa, atteso che il sistema pubblico italiano risulta ingessato da due fondamentali componenti che fanno del nostro paese un *unicum* internazionale: il livello della spesa per interessi, dipendente dall'elevato entità del debito pubblico, e il livello della spesa per pensioni, che, nonostante gli interventi significativi operati con il decreto-legge n. 201/2011, continuerà ancora a crescere in valore assoluto, anche per ragioni di ordine demografico.

Nelle tabelle che seguono sono riportati i valori, in percentuale del PIL, della spesa pubblica per pensioni nei principali paesi europei e in USA e Giappone, riferiti all'anno 2008, e quelli della spesa per interessi, relativi all'anno 2009.

Spesa pensionistica pubblica: confronti internazionali – Anno 2008
(in % del PIL)

PAESI	Spesa pensionistica
ITALIA	14,1
FRANCIA	12,5
GERMANIA	10,7
SPAGNA	8,0
GRECIA	11,9
PORTOGALLO	10,8
REGNO UNITO	5,4
USA	6,0
GIAPPONE	9,8
PAESI OECD	7,0

Fonte: OCSE "Pensions at a glance 2011: retirement-income system in OECD and G20 countries" (2011).

Spesa per interessi: confronti internazionali – Anno 2009
(in % del PIL)

PAESI	Spesa per interessi
ITALIA	4,6
FRANCIA	2,4
GERMANIA	2,6
SPAGNA	1,8
GRECIA	5,1
PORTOGALLO	2,9
REGNO UNITO	2,0
USA	2,5
GIAPPONE	2,6

Fonte: Banca d'Italia, Supplementi al Bollettino statistico – Indicatori monetari e finanziari (17 ottobre 2011).

Nel complesso, su un totale di spesa pubblica primaria pari a 723,3 miliardi di euro nel 2010, come definita dall'ISTAT in termini di contabilità nazionale, le due categorie di spesa valgono circa 310 miliardi di euro, un importo che pone vincoli straordinari alla flessibilità di gestionee adattamento della risposta

pubblica alle domande provenienti dall'economia.

Sulla base dei dati di contabilità nazionale, la componente più rilevante della spesa pubblica primaria, considerata al netto degli interessi, risulta essere la spesa per i consumi pubblici (intesa quale somma di costo del lavoro e degli acquisti di beni e servizi utilizzati nella produzione ed erogazione di servizi pubblici alla collettività) con il 45,3% del totale.

Seguono la spesa per pensioni (32,8%), i trasferimenti alle famiglie (9,8%), i trasferimenti a imprese e le altre spese (4,6%), e le spese per investimenti e contributi in conto capitale alle imprese (7,5%).

Struttura della spesa pubblica nel 2010, per categorie economiche

CATEGORIE DI SPESA	Dati di contabilità nazionale	
	<i>Mld. di euro</i>	<i>comp. %</i>
Consumi pubblici netti	327,7	45,3%
Trasferimenti famiglie e istit. sociali	71,2	9,8%
Trasferimenti produzione e imprese	18,6	2,6%
Altre spese	14,8	2,0%
Pensioni	237,0	32,8%
Totale spesa corrente	669,2	92,5%
Spese per investimenti diretti	32,1	4,4%
Contributi a famiglie e imprese	22,0	3,0%
Totale spesa capitale	54,1	7,5%
Totale spesa netto interessi	723,3	100,0%
Interessi	70,2	

Fonte: Rapporto P. Giarda "Elementi per una revisione della spesa pubblica" (7 maggio 2012).

L'analisi della spesa condotta nel Rapporto si incentra, in particolare, sulle seguenti ulteriori considerazioni critiche:

- **costosità relativa della produzione dei servizi pubblici.** Il Rapporto evidenzia come la dinamica della spesa pubblica italiana sia fortemente condizionata dalle caratteristiche di produzione dei servizi pubblici, dal momento che i consumi pubblici assorbono il 45,3% della spesa complessiva, in termini di contabilità nazionale. In particolare, vengono richiamati i dati ISTAT, secondo i quali i costi di produzione dei servizi pubblici - scuola, sanità, difesa, giustizia, polizia, ecc. - sono cresciuti dal 1980 molto più rapidamente dei costi di produzione dei beni di consumo privati; il differenziale tra essi è giunto, nel 2010, al 28,8%, con una media di svantaggio annuo pari allo 0,8% che testimonia il costo della inferiorità tecnologica del settore pubblico. Secondo l'analisi, la PA non è il veicolo istituzionale più favorevole alle innovazioni di processo, che si realizzano con investimenti e con modifiche dell'organizzazione del lavoro;
- **diffusa carenza di capacità gestionale nell'organizzazione del lavoro all'interno delle amministrazioni, nelle politiche retributive e nelle attività di acquisto dei beni che sono necessari per la produzione dei servizi pubblici (consumi intermedi).** Il Rapporto rileva che la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi da parte della P.A. è obiettivo perseguito da almeno venti anni attraverso interventi di controllo della spesa; tra essi, l'istituzione della CONSIP s.p.a. - quale soggetto responsabile della stipula delle convenzioni quadro di acquisto -, la cui incidenza sul totale degli acquisti pubblici si aggira però solo intorno al 3% circa del totale P.A. Viene dunque evidenziata la necessità di innovare le procedure di acquisto di beni e servizi della PA al fine di condurre a prezzi di acquisto relativamente uniformi sul territorio. Considerazioni altrettanto critiche sono svolte con riferimento alle altre categorie di spesa: trasferimenti di

- parte corrente a famiglie, imprese e istituzioni, le spese in conto capitale. Si tratta di una massa di spesa pari al 19,7% del totale della spesa primaria (142,4 mld di euro), sulla cui efficienza (individuazione dei beneficiari meritevoli; griglie contro gli abusi contrattuali, ecc.) sono continuamente avanzati dubbi e perplessità. Nel settore degli acquisti e dei trasferimenti sono presenti programmi che sono divenuti di scarso rilievo e che possono essere soppressi con impatto limitato sul sistema sociale e l'economia;
- evoluzione della spesa e sua **governance** nel sistema scolastico, nella sicurezza e nella sanità. In merito, il Rapporto rileva:
 - a) una forte crescita della spesa sanitaria negli ultimi venti anni: nel 1990 essa assorbiva il 32,3% del totale, percentuale che sale al 37,0% nel 2009;
 - b) un significativo aumento della spesa per la protezione sociale e per i servizi generali, in ragione del potere negoziale delle parti politiche coinvolte – i governi regionali – oltre che per motivi di carattere demografico, accompagnato da:
 - c) una forte contrazione della spesa per l'istruzione, che, nel medesimo periodo, scende dal 23,1% al 17,7% del totale, con una corrispondente caduta della quota sul PIL. Analoga caduta di registra nelle spese per ordine pubblico e sicurezza, che si sono ridotte, nel periodo considerato dall'8,9% al 7,9% del totale. Con riferimento a tali voci di spesa, il Rapporto rileva, in particolare, come la scuola e la sicurezza si caratterizzano, negli ultimi 20 anni, da strutture tecnologicamente molto arretrate a fronte di 1,4 milioni di dipendenti che vi operano.
- Il Rapporto sottolinea come gli andamenti della spesa considerati riflettano i mutamenti della struttura demografica del paese, che si caratterizza per un aumento della quota di persone anziane e una riduzione dei giovani, anche se tali fattori non appaiono sufficienti a spiegarne compiutamente le ragioni, che sono in parte riconducibili al diverso potere negoziale delle parti politiche coinvolte nella lettura dei bisogni dei cittadini. A tale riguardo, viene tra l'altro evidenziata la necessità di riconsiderare la scelta di avere affidato a diversi livelli di governo i due compiti della tutela della salute e dell'istruzione.
- La tabella che segue, tratta dal Rapporto, evidenzia l'evoluzione della composizione per funzioni dei consumi pubblici dal 1990 ad oggi.*

La composizione per funzioni dei consumi pubblici 1990-2009

FUNZIONI	1990	2009				Var. % 2009 su 1990
	Totale P.A.	Amm. Centr.	Amm. Loc.	Enti prev.	Totale P.A.	
Servizi generali	12,8%	5,7%	7,7%		13,4%	+0,6%
Difesa	6,8%	7,1%	0,0%		7,1%	+0,2%
Ordine pubblico e sicurezza	8,9%	6,9%	1,0%		7,9%	-1,1%
Affari economici	5,1%	1,3%	3,1%		4,5%	-0,6%
Protezione dell'ambiente	2,9%	0,3%	3,0%		3,3%	+0,4%
Abitazioni e territorio	1,7%	0,1%	1,8%		1,9%	+0,2%
Sanità	32,3%	0,4%	36,4%	0,1%	37,0%	+4,7%
Protezione sociale	4,2%	0,4%	2,6%	2,0%	5,0%	+0,8%
Attività ricr., culturali, di culto	2,2%	1,1%	1,3%		2,4%	+0,1%
Istruzione	23,1%	13,6%	4,1%		17,7%	-5,4%
Totale	100%	36,8%	61,1%	2,1%	100,0%	-

Fonte: Rapporto P. Giarda "Elementi per una revisione della spesa pubblica" (7 maggio 2012).

- carattere improprio dei rapporti finanziari centro-periferia, i quali si caratterizzano per una insufficiente quota delle entrate proprie di enti locali e regioni (escludendo da queste le

compartecipazioni al gettito dei tributi erariali) rispetto al totale delle loro spese: su un totale di spese degli enti decentrati pari a 240 miliardi di euro, la quota delle entrate proprie (escluse le compartecipazioni) raggiunge circa i 100 miliardi. Si tratta di una grave anomalia del sistema di finanza pubblica, in quanto le spese delle amministrazioni locali si finanziano solo per circa il 40% con entrate proprie, accompagnate da circa il 10% di gettito delle compartecipazioni.

A parte il maggior gettito dell'IMU che andrà a modificare in modo radicale il bilancio dei comuni, il Rapporto evidenzia come il sistema attuativo del federalismo fiscale tenda ad appoggiarsi in modo significativo sull'istituto delle compartecipazioni. Inoltre, è considerato di una qualche gravità il fatto che nessuna regione e provincia (ma solo un ristretto numero di comuni) si finanzi interamente con entrate proprie. Viene infine evidenziata la pratica diffusa per enti locali e regioni di definire o praticare livelli di spesa più elevati degli importi accertati, fenomeno che ha dato luogo ai cosiddetti debiti fuori bilancio, successivamente ripianati con interventi straordinari a carico del bilancio dello Stato;

- molteplicità delle strutture territoriali di produzione dei servizi pubblici. Una parte rilevante della spesa pubblica complessiva – al netto di quella pensionistica - è nella competenza dei livelli decentrati di governo: Regioni e enti locali (circa il 60%); il restante 40% è nella competenza dell'amministrazione centrale e degli enti previdenziali. Di tale percentuale di spesa, la gran parte, circa i tre quarti, si distribuisce sull'intero territorio nazionale per attività e funzioni molto diverse, che vanno dall'istruzione alla polizia, dalla giustizia alla motorizzazione e così via. In questo quadro, l'anomalia italiana è rinvenibile in primo luogo nella uniformità delle funzioni assegnate a tutti gli enti, che presentano a loro volta profonde differenze dimensionali. I comuni variano infatti in popolazione da 40 a 4.000.000 di abitanti, mentre le province vanno da 90.000 a 4.500.000 abitanti e le regioni da 300.000 a 10.000.000. Inoltre, i territori delle province, molto diversi tra di loro per popolazione, superficie e orografia, sono stati tradizionalmente adottati dallo Stato per costituire sui loro territori i centri di gestione e controllo della sua attività.

Per ciò che riguarda la spesa di competenza degli enti locali e delle regioni, il vincolo di uniformità delle funzioni assegnate si realizza in presenza di un regime di autonomia finanziaria che porta a significative diversità nei livelli di spesa per abitante nei diversi enti.

In particolare:

1. la curva spesa corrente per abitante dei comuni reca un andamento ad U, risultando molto elevata nei comuni di piccole dimensioni, riducendosi gradualmente fino a un minimo in corrispondenza a 6-9.000 abitanti, per poi riprendere ad aumentare fino a massimi dei grandi comuni metropolitani (Roma, Milano, Napoli, Torino). Per gran parte degli enti, in media, le spese correnti dei comuni del Centro-sud sono superiori a quelle dei comuni del centro-nord e tali differenze sono sostenute dai trasferimenti statali di perequazione.
2. la spesa delle province evidenzia delle economie di scala, atteso che quelle di maggiori dimensioni hanno spese per abitante notevolmente più basse delle province più piccole, anche se si registrano profonde differenze di spese per abitante a parità di popolazione. La spesa pro-capite nelle province del centro-sud è, a parità di popolazione, minore di quelle del centro-nord: i trasferimenti perequativi, diversamente da quanto avviene per i comuni, non compensano i differenziali di capacità contributiva. Ciò dipende dalla natura delle entrate delle province (essenzialmente legate al trasporto su gomma) che riflettono maggiormente la capacità contributiva;
3. la spesa delle Regioni evidenzia livelli di spesa più elevati nelle Regioni a statuto speciale e Province Autonome, per importi connessi alle diverse funzioni di spesa loro assegnate dagli statuti. Nel complesso si rilevano nell'erogazione dei servizi pubblici valori di spesa media regionale molto differenziati.

Oltre all'analisi condotta sui diversi elementi che caratterizzano la spesa pubblica italiana e che ne fanno, attualmente, una criticità per lo sviluppo dell'economia, il Rapporto prende in considerazione anche gli interventi già realizzati negli ultimi anni, che pure hanno inciso sulla dimensione e sulla struttura della spesa pubblica, al fine di valutare gli spazi ancora disponibili per ulteriori interventi sulla spesa.

In particolare, il Rapporto analizza le manovre correttive di finanza pubblica che sono state realizzate nel periodo 2008-2011 – escludendo gli effetti del decreto-legge di dicembre 2011 (D.L. n. 201, cd.

“Salva Italia”) – al fine di verificare quanto le misure introdotte abbiano gravato sulla spesa corrente e su quale livello di governo.

In base a tale analisi si evince che gli interventi correttivi hanno inciso in misura proporzionale rispetto all’entità complessiva della spesa per singolo livello di governo.

Nel 2010 la spesa finale delle amministrazioni centrali è infatti risultata pari a 121,6 miliardi, mentre la spesa delle amministrazioni locali risulta pari a 211,0 miliardi di euro, con quote sul totale rispettivamente del 36,6% e del 63,4%. Escludendo gli interventi che hanno avuto effetti sul sistema previdenziale, risulta che le manovre correttive in atto nel 2012 hanno inciso sulla spesa corrente delle amministrazioni centrali per 7,8 miliardi e sulla spesa delle amministrazioni locali per 13,3 miliardi di euro; in percentuale il 36,9% contro il 63,1%.

Ciò a riprova del fatto che il principio regolatore della politica di bilancio sia stato, finora, quello dei tagli lineari e di come sia difficile, in condizioni di urgenza, attuare interventi mirati sul merito dei diversi programmi di spesa.

In conclusione, il Rapporto rileva come nonostante le manovre attuate negli ultimi anni, la spesa pubblica si presenti ancora oggi, per dimensione e struttura, come un ostacolo a uno scenario di ripresa ciclica dell’economia italiana.

In una fase di recessione dell’economia, quale quella attuale, l’indirizzo del Governo è quindi quello di utilizzare la **spending review** ai fini di una riduzione del prelievo fiscale, per alleviare le condizioni di vita dei soggetti in difficoltà e con la speranza che *“l’idea di un avvio della riduzione del prelievo tributario possa segnalare all’economia l’avvicinarsi di una stagione meno greve.”*

3. LE PROCEDURE DI SPENDING REVIEW

Il Rapporto definisce i contenuti della *spending review* che il Governo intende realizzare, delineando un diverso mix di obiettivi strategici ed aggiustamenti che possono essere perseguiti attraverso due possibili percorsi.

Un primo indirizzo, da considerarsi come punto di partenza, è costituito dalla riduzione delle inefficienze, da perseguire attraverso la ridefinizione dei modi di essere dell’intervento pubblico nell’ambito dei confini che oggi ne delimitano il territorio. In tal senso, si dovrebbe procedere innanzitutto:

- (A) alla eliminazione degli sprechi, attraverso una azione diretta soprattutto a individuare gli eccessi di impiego di risorse (personale e beni acquistati dall’esterno) nelle prestazioni di servizi, intervenendo sulle quantità di lavoro impiegate negli uffici pubblici, siano essi dell’amministrazione centrale o periferica, sulle quantità e sui prezzi dei beni acquistati per lo svolgimento delle attività pubbliche, nonché sulle quantità di beni immobili di proprietà pubblica utilizzati nello svolgimento delle stesse attività;
- (B) ad innovazioni nella organizzazione della produzione che permettano, a livelli di produzione invariati, di gestire i servizi a costi minori e determinare risparmi di spesa. Le innovazioni in questione riguardano, tra l’altro, le situazioni in cui il servizio offerto dallo Stato si articola su centri di produzione distribuiti sul territorio quali, ad esempio, la scuola, la sanità, la giustizia, la polizia, gli uffici delle entrate, e altri ancora.

Un secondo percorso comporta la ridefinizione dei confini dell’intervento pubblico - sia esso un intervento diretto che si traduce nella produzione di servizi pubblici o un intervento indiretto che si concretizza nel finanziamento di attività svolte da altri enti o da operatori privati - ipotizzando una riduzione del suo ambito di intervento. Si questa linea di intervento, si distinguono:

- (C) interventi con impatto marginale sui confini dell’intervento pubblico, che determinano azioni o attività perseguibili anche nel breve termine;
- (D) misure che attaccano i confini dell’intervento pubblico e richiedono scelte in ordine al mantenimento di un’attività all’interno del settore pubblico o alla sua devoluzione verso il settore privato dell’economia. In proposito, il rapporto rileva come ad oggi vi sarebbero buone ragioni per individuare

segmenti dell'intervento pubblico il cui valore marginale è minore del valore che la collettività otterrebbe con una riduzione del prelievo tributario conseguente alla riduzione della spesa.

In sintesi, dunque, gli obiettivi strategici della **spending review** possono essere così riassumibili:

- riduzione degli sprechi – voce (A);
- riorganizzazione delle attività e delle istituzioni pubbliche - voce (B) – e riordino dei confini dell'intervento pubblico - voce (C),
- restringimento dei confini del settore pubblico - voce (D).

3.1 Il contesto finanziario e gli obiettivi

Una volta definiti gli obiettivi strategici della **spending review**, il Rapporto ne valuta le funzioni attuali in considerazione delle previsioni-obiettivo di finanza pubblica delineate nel DEF 2012 - che prevedono una sostanziale invarianza, in termini monetari, della spesa al netto degli interessi per il periodo dal 2011 al 2014 - cercando di quantificare l'ambito della spesa pubblica "aggredibile", cioè della spesa pubblica può essere soggetta a revisione e, potenzialmente, a riduzione, nel breve e lungo termine.

Come riportato nel Documento di economia e finanza (DEF) 2012, presentato dal Governo ad aprile, gli obiettivi di finanza pubblica prevedono un andamento pressoché costante della spesa al netto degli interessi per il periodo dal 2011 al 2014, in valori assoluti.

(Dati in milioni di euro e in % del PIL)

	Consuntivo	Tendenziale aggiornato			
2011	2012	2013	2014	2015	
Spese finali al netto interessi	720.544	724.812	725.724	735.050	748.169
% del PIL	45,6	45,6	44,6	43,9	43,4
di cui:					
- Redditi da lavoro dipendente	170.052	169.116	168.243	168.017	168.937
% del PIL	10,8	10,6	10,3	10,0	9,8
- Consumi intermedi	136.126	136.104	134.310	134.896	137.953
% del PIL	8,6	8,6	8,3	8,1	8,0
- Prestazioni sociali in denaro	305.122	311.720	317.120	326.400	335.080
% del PIL	19,3	19,6	19,5	19,5	19,4
- Di cui:					
pensioni	244.243	249.930	255.070	262.310	268.960
% del PIL	15,5	15,7	15,7	15,7	15,6
Spese c/capitale	47.917	47.970	47.999	47.341	47.554
% del PIL	3,0	3,0	3,0	2,8	2,8

Fonte: DEF 2012 – Sezione II: Analisi e tendenze di finanza pubblica – Tab. II. 2-1 e 2.2

Come risulta dalla tabella, la relativa stabilità della spesa primaria si determina essenzialmente attraverso:

la riduzione della spesa per consumi collettivi, associata al blocco delle retribuzioni, alla relativa stabilità del numero dei dipendenti, all'aumento-stabilità della spesa sanitaria e alla riduzione del valore monetario di tutte le altre tipologie di servizi e attività pubbliche;

l'aumento delle spese per pensioni, che continua nonostante la riforma;

l'aumento dei programmi di trasferimento alle famiglie associato all'andamento dell'economia;

la riduzione-stabilità dei trasferimenti alle imprese;

la stabilità della spesa per investimenti.

Si tratta di obiettivi, afferma il Rapporto, che sono in larga parte garantiti dalla legislazione adottata nel corso degli ultimi tre quattro anni.

In questo contesto, le funzioni attuali della **spending review** possono essere quelle di:

1. operare a garanzia del raggiungimento dell'ambizioso obiettivo del risanamento del sistema di finanza pubblica italiana;
2. consentire, anche nel breve periodo, di attuare interventi che restituiscano un margine di flessibilità alla politica di bilancio, liberando quote di risorse per progetti, attività, iniziative dirette a contrastare le condizioni di difficoltà in cui versano imprese e famiglie;
3. dare il via ad iniziative di contrasto alle anomalie del nostro sistema di finanza pubblica, perseguendo, prioritariamente, l'efficienza organizzativa nella vita ordinaria dell'amministrazione pubblica, a livello centrale, regionale e locale; l'ammodernamento delle strutture di produzione dei servizi pubblici dell'amministrazione centrale; il riordino del sistema di rapporti finanziari centro-periferia, inclusivo dei rapporti finanziari con le autonomie speciali.

Il Rapporto reca una quantificazione della spesa pubblica che può essere considerata come "aggredibile" o rivedibile sulla base di interventi che originano dal processo di *spending review*.

A partire da un importo complessivo di spesa pubblica al netto degli interessi, come definita dall'ISTAT ai fini della contabilità nazionale, pari a circa 794 miliardi di euro, il Rapporto indica le componenti di spesa pubblica che possono essere soggette a revisione e, potenzialmente, a riduzione, nel breve e lungo termine^[10].

Secondo il Rapporto, la spesa pubblica "rivedibile" nel medio periodo è complessivamente pari a circa 295 miliardi di euro, nell'ambito della quale, la componente di spesa di maggiore rilievo è costituita dalla spesa per acquisto di beni e servizi (135,6 mld.), seguita dalle retribuzioni (122,1 mld.), dai trasferimenti a imprese e contributi alla produzione (24,1 mld.), dai contributi alla famiglie e alle istituzioni sociali (13,2 mld.).

Struttura della spesa pubblica "aggredibile" nel medio periodo
(miliardi di euro)

	STATO	ALTRI ENTI A. C.	ENTI. PREV.	REGIONI	PROVINCE	COMUNI	SANITÀ	UNIV.TÀ E ALTRI ENTI	TOT. A.P.
Retribuzioni lorde	61,8	2,6	2,2	4,5	1,9	12,8	28,3	7,8	122,1
Consumi intermedi	21,3	3,9	2,9	5,5	3,1	25,3	69,0	4,7	135,6
Contributi alla produzione	2,9	0,1	0,0	6,3	1,6	2,6	0,0	0,7	14,2
Contributi istituzioni sociali	2,0	0,0	1,0	0,7	0,1	0,7	0,0	0,1	4,8
Contributi famiglie correnti	1,9	0,0	1,2	0,5	0,3	1,0	0,1	1,5	6,5
Contributi imprese correnti	0,1	0,3	0,1	0,4	0,0	0,3	0,0	0,2	1,3
Contributi imprese c/capitale	5,2	0,4	0,0	1,6	0,2	0,9	0,0	0,3	8,6
Contributi famiglie c/capitale	0,6	0,0	0,0	0,6	0,0	0,6	0,0	0,1	1,9
Tot. spesa aggredibile	95,9	7,2	7,4	20,2	7,3	44,2	97,6	15,4	295,1
% Spesa aggredibile	32,5%	2,4%	2,5%	6,8%	2,5%	15,0%	33,1%	5,2%	100

Fonte: Rapporto P. Giarda "Elementi per una revisione della spesa pubblica" (7 maggio 2012).

In termini di livello di governo, la quota maggiore di spesa aggredibile è costituita dalla spesa degli enti

sanitari locali con il 33,1%, seguita da Regioni, Comuni e Province (complessivamente, il 24,3%), da Stato, enti dell'amministrazione centrale ed enti previdenziali (complessivamente, il 37,4%).

Il Rapporto sottolinea che l'attribuzione della qualifica di "aggredibile" a un totale di spesa che include, in aggiunta ad altre spese, tutti i costi di produzione dei servizi pubblici, deve essere intesa nel senso che si tratta di una massa di spesa che, negli orientamenti attuali del governo, può essere soggetta ad analisi e, se le motivazioni sussistono, può essere sottoposta a riduzione.

Nella prospettiva di interventi di breve termine, la spesa aggredibile è notevolmente inferiore e stimabile in circa 80 miliardi, nell'ordine del 25-30 per cento dell'importo indicato nella Tabella, dal momento che nel breve periodo non possono essere considerati gli effetti di interventi volti alla ridefinizione dei confini dell'intervento pubblico, cui fa riferimento, ad esempio, la procedura di *spending review* di cui alla voce (D).

Per considerare aggredibile l'intera spesa della Tabella (cioè i 295 miliardi), occorrerebbe considerare un orizzonte temporale, inclusivo dei tempi di analisi, progettazione, approvazione delle norme e attuazione, che si estenda almeno fino al 2014.

In una prospettiva di medio periodo vanno, infatti, considerati gli interventi di riaggiustamento della struttura di produzione delle numerose "industrie" dei servizi pubblici (dalla scuola alle province, dai comuni ai penitenziari, dalle prefetture agli uffici della motorizzazione), per conformarle ai *benchmarks* che si ritrovano anche all'interno della PA, che richiedono mobilità del lavoro sul territorio nazionale, politiche retributive flessibili, cambiamenti nelle tecniche di produzione e tutti gli aggiustamenti organizzativi propri delle ristrutturazioni industriali del settore privato.

Gli interventi sulla spesa pubblica seguono pertanto percorsi diversi a seconda dell'orizzonte temporale di riferimento.

Nell'attuale situazione economica, il Governo ha ritenuto necessario un intervento di breve periodo volto alla riduzione della spesa pubblica per un importo complessivo di 4,2 miliardi, per l'anno 2012, al quale tutte le amministrazioni pubbliche devono concorrere, da ottenersi in 7 mesi (1° giugno-31 dicembre 2012).

Questo importo potrebbe servire, per esempio, ad evitare l'aumento di due punti dell'IVA previsto per gli ultimi tre mesi del 2012.

La riduzione non sarà lineare ma selettiva.

La direttiva del Presidente del Consiglio, emanata il 3 maggio 2012, indica ai Dicasteri le linee da seguire per contenere le spese di gestione. Essa disciplina specificamente il contributo che le amministrazioni centrali sono tenute a prestare per il raggiungimento dell'obiettivo della riduzione sopra indicato.

Gli interventi richiesti vanno dall'eliminazione di sprechi ed eccessi di risorse impiegati, alla revisione dei programmi di spesa, al miglioramento delle attività di acquisto di beni e servizi, alla ricognizione degli immobili pubblici in uso alle pubbliche amministrazioni al fine di possibili dismissioni.

Ciascun Ministro è tenuto a proporre, entro il 31 maggio 2012, un progetto contenente sia gli interventi di revisione e di riduzione della spesa funzionale al raggiungimento dei risparmi previsti, sia misure di razionalizzazione organizzativa, per risparmi futuri.

Le analisi finora svolte sui cinque Ministeri-pilota, in relazione ai quali è stata avviata dal Governo, a partire dal 27 gennaio scorso, la procedura di *spending review* (in merito alle quali *si rinvia al paragrafo successivo*) hanno fatto emergere considerazioni di tipo generale soprattutto in relazione a quelle attività pubbliche che si realizzano con strutture decentrate sul territorio:

1. il fattore istituzionale. Le spese distribuite sul territorio risentono del condizionamento posto dal vincolo del territorio provinciale. Le province sono di dimensioni molto diverse (dai 90 mila abitanti della provincia di Isernia, ai 4,5 milioni della provincia di Roma) e i costi di produzione per abitante dei servizi statali si caratterizzano tutti per spese per abitante più elevate nei territori delle province con minor numero di abitanti. Il rispetto del territorio provinciale comporta spese più elevate di quelle che si potrebbero ottenere con una diversa, più efficiente, mappatura dei servizi sul territorio nazionale. Si evidenzia, dunque, la necessità di separare l'organizzazione dei servizi statali dal vincolo del territorio provinciale, ovvero di

- modificare radicalmente i confini delle attuali province;
- 2. il fattore gestionale. Anche a parità di condizioni ambientali (popolazione, superficie territoriale, ecc.) le spese per abitante presentano ampia variabilità, ove le maggiori spese non trovano giustificazione in alcun fattore economico oggettivo. In questi casi, la soluzione potrebbe essere quella di avviare, o rafforzare ove esistente, procedure stringenti di controllo di gestione;
- 3. le politiche di locazione degli immobili, con canoni che presentano ampie variabilità sul territorio nazionale;
- 4. l'insufficiente mobilità del lavoro sul territorio. Aree e territori con eccesso di personale, anche misurato in relazione a indicatori di prodotto, si confrontano con aree e territori ove il personale è carente. Va qui riconsiderata la questione dei vincoli propri del pubblico impiego che condizionano la mobilità dei dipendenti pubblici tra settori e sul territorio, nonché il costo per ora lavorata e il numero delle ore lavorate;
- 5. le forti differenze nel grado di utilizzo delle infrastrutture di proprietà pubblica e anche degli immobili locali, con conseguenti diversità nei costi di produzione.

4. LE ANALISI SETTORIALI IN CORSO

A partire dal gennaio 2012 il Governo ha avviato il percorso della *spending review* – limitatamente alle amministrazioni centrali - diretta a riconsiderare il merito di singoli programmi di spesa che non siano ritenuti rilevanti ai fini della definizione dell'intervento pubblico e le condizioni di produzione delle principali linee di produzione dei servizi pubblici.

Per il coordinamento generale delle attività, è stato costituito un apposito Comitato dei Ministri per la revisione della spesa - presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dal Ministro delegato per il Programma di governo (Piero Giarda), dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione (Filippo Patroni Griffi), dal Viceministro dell'economia e delle finanze (Vittorio Grilli) e dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Antonio Catricalà) - che si è dedicato all'esame della spesa di alcuni Ministeri: Interno, Istruzione, Giustizia, Difesa e Affari Regionali.

Il Comitato, che ha operato attraverso una struttura di missione presso il Dipartimento sul programma di governo, si è avvalso anche della struttura della Ragioneria Generale dello Stato e dei nuclei di analisi e valutazione della spesa già esistenti presso i suddetti Ministeri, istituiti ai sensi dell'articolo 39 della legge n. 196/2009.

La costituzione di tale Comitato è stata formalizzata con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012 e disciplinata dall'articolo 1 del D.L. 7 maggio 2012, n. 52.

Come indicato nel Rapporto, nei mesi trascorsi il Comitato ha svolto attività di analisi, ricerca e progettazione presso i Ministeri dell'economia e finanze e della funzione pubblica in attuazione delle numerose norme di legge che nel passato hanno disposto procedure di analisi e valutazione della spesa e attività da svolgere finalizzate alla razionalizzazione della spesa.

Il Rapporto sottolinea che le attività sono state dirette a considerare comparti di spesa finale gestiti sul bilancio dello Stato, senza trattare quindi, per il momento, né la spesa di enti locali e regioni, né i programmi di trasferimenti statali a favore del sistema delle autonomie.

In termini specifici, presso il Ministro per i Rapporti con il Parlamento sono stati analizzati e discussi i servizi offerti sul territorio nazionale dai Ministeri dell'Interno (per le prefetture, vigili del fuoco e polizia di stato), dell'Istruzione (limitatamente alla scuola), della Giustizia (limitatamente all'amministrazione penitenziaria e all'organizzazione giudiziaria), della Difesa (limitatamente all'Arma dei Carabinieri), delle Infrastrutture e dei Trasporti (limitatamente alla motorizzazione civile).

4.1 Ministero dell'Interno

<p>Il Ministero dell'interno rappresenta il quarto ministero per ordine di importanza nel bilancio dello Stato, e a consuntivo 2010 (L. 181/2011) le uscite del bilancio hanno raggiunto 30 miliardi di euro.</p>

La parte prevalente della spesa del Ministero è caratterizzata dai trasferimenti agli enti locali, che incidono per oltre il 60 per cento sugli stanziamenti complessivi. Pertanto, il dato reale sulle spese dell'Amministrazione è dato dalla differenza tra stanziamenti complessivi e risorse trasferite agli enti locali. Nello stato di previsione del Ministero, tale differenza è pari a 10,6 miliardi di euro per il 2012 (L. 184/2011). I programmi dai quali tale spesa è prioritariamente assorbita sono: *Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica* (5,9 mld); *Pianificazione e coordinamento delle Forze di polizia* (1,3 mld) e *Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico* (1,7 mld).

Per quanto riguarda l'assetto organizzativo, al Ministero sono assegnate funzioni eterogenee (tutela della sicurezza, soccorso, cooperazione tra amministrazione statale e sistema delle autonomie locali) che richiedono una struttura centrale ed una estesa articolazione periferica, che comprende: le prefetture; i comandi provinciali, le direzioni interregionali e le scuole di formazione dei vigili del fuoco; le questure e gli istituti di istruzione della polizia di Stato.

Pertanto, l'analisi del Governo ai fini della revisione della spesa del dicastero si concentra sulle strutture periferiche dell'Amministrazione - che assorbono circa l'80 per cento della spesa totale, al netto dei trasferimenti agli enti locali - ed in particolare i costi delle prefetture, mettendo in evidenza: l'inefficienza dell'assetto istituzionale definito dal territorio dell'ente locale provinciale; differenziali di spesa, a parità di servizi, tra regioni del centro-nord e del centro-sud; inefficienza gestionale; scarso utilizzo delle strutture centralizzate per l'acquisto di beni e servizi; ampia variabilità delle spese per locazioni di immobili.

Sul punto, è utile segnalare che la problematica relativa alla struttura periferica del Ministero, articolata sulle prefetture, è da tempo all'attenzione del legislatore, che ha introdotto una serie di norme che prevedevano la rideterminazione delle strutture periferiche dello Stato presso le prefetture-uffici territoriali del Governo (UTG). Tali norme (art. 11, D.Lgs. 300/1999, art. 1, co. 425, L. 296/2006 e art. 74, D.L. 112/2008) non hanno trovato alcuna attuazione.

Anche la Commissione tecnica per la spesa pubblica, istituita dalla legge finanziaria per il 2007 (L. 296/2006), si era pronunciata sulla questione, raccomandando di considerare la possibilità di accorpare le prefetture collocate nelle province più piccole e di non procedere alla costituzione di nuove prefetture e di altri uffici statali in occasione della istituzione di nuove province con popolazione inferiore a 500 mila abitanti (cfr. *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, 13 dicembre 2007).

Anche nell'attuale legislatura, il tema della riorganizzazione della rete delle prefetture è oggetto di dibattito, nell'ambito della discussione sul progetto di iniziativa governativa, noto come Carta delle autonomie, attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato in seconda lettura (A.S. 2259). Il testo, ora in attesa dell'esame degli emendamenti presentati dai relatori e dei sub-emendamenti, contiene all'articolo 15 un'ampia delega al governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti il riordino e la razionalizzazione degli uffici periferici dello Stato secondo criteri di contenimento della spesa, in virtù dei quali le prefetture/uffici territoriali del Governo verrebbero ad assorbire tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente conferite ad altri uffici.

Parallelamente, occorre considerare gli effetti che sulla rete periferica dell'Amministrazione dell'interno potranno essere determinati dall'attuazione del riordino delle province, disposto dal D.L. 201/2011 (art. 23, co. 14-21). Con tale riforma, alle province sono affidate esclusivamente funzioni di indirizzo politico e di coordinamento. Sia il consiglio provinciale che il presidente della provincia sono configurati come organi ad elezione indiretta, eletto il primo dagli organi elettivi dei comuni ricadenti nel territorio della provincia e il secondo dal consiglio provinciale stesso tra i suoi componenti. Alla Camera, inoltre, sono in discussione alcune proposte di legge costituzionale che trasferiscono dallo Stato alle regioni la competenza in materia di istituzione di nuove province e di mutamento dei confini delle province esistenti (A.C. 1242 e abb.).

Tali modifiche, infatti, comportano una valutazione circa il mantenimento della circoscrizione provinciale quale ambito territoriale di competenza delle prefetture/UTG, ovvero una riconsiderazione del principio che prevede la presenza di una prefettura in ogni provincia.

Quanto ad altre ipotesi di intervento funzionali alla ristrutturazione della spesa del Ministero dell'interno, si segnala che la Corte dei Conti, nelle relazioni sul rendiconto generale dello Stato (2008-2010), ha più volte sottolineato l'opportunità di una più razionale dislocazione e consistenza dei presidi territoriali delle Forze di polizia, che risponda non solo alla necessità prioritaria di assicurare una più efficace attività di controllo del territorio e di repressione del crimine, ma anche quella di ottenere risparmi di spesa.

4.2 Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Le proposte avanzate dal MIUR ai fini del contenimento della spesa di competenza riguardano il Ministero e la scuola (non l'università, né la ricerca). In particolare, si propongono interventi riguardanti:

- a) struttura del Ministero;
- b) personale docente;
- c) rete scolastica;
- d) costi di gestione delle scuole e nuove modalità di gestione delle risorse;
- e) un nuovo servizio per gli studenti con disabilità.

In generale, il documento evidenzia che si presentano opzioni e suggerimenti e non soluzioni definitive.

Struttura del Ministero

Il documento prevede interventi a livello centrale e territoriale.

Sotto il primo profilo, si propone lo snellimento della struttura centrale - che attualmente, si ricorda, è organizzata su due sedi, viale Trastevere, 76A e piazza Kennedy, 20 - attraverso la realizzazione di una struttura complessa multilivello, che lavorerà in rete (con una riduzione di costi del 10% dal 2012), la riduzione dei dirigenti e delle aree (*il riferimento, presumibilmente, è “al personale” delle aree funzionali*) e una riconversione dei profili e delle qualifiche a favore di quelle tecniche, ispettive e di valutazione, un maggiore ricorso agli strumenti informatici e una semplificazione dei processi (unico sistema informativo, consorzio unico per il supercalcolo e i servizi informatici, portali nazionali unici per l'offerta formativa, realizzazione del progetto “Ministero virtuale”, dematerializzazione dei processi relativi a esami, iscrizioni, etc.), la riduzione dei costi per fitti passivi e gestione degli immobili (10% dal 2013 e oltre il 50% dal 2014).

Relativamente ai dirigenti e alle aree in cui si articola il MIUR, si ricorda che l'ultima riduzione organica è stata operata, sulla base dell'art. 2, co. 9-*bis*, del D.L. 194/2009 (L. 25/2010) con il D.P.R. n. 132/2011, che a tal fine ha modificato il D.P.R. 17/2009, nei termini seguenti:

	DPR 17/ 2009	DPR 132/2011
Dirigenti di prima fascia	34	34
Dirigenti di seconda fascia	672, di cui: amministrativi: 337 tecnici: 335	604, di cui: amministrativi: 303 tecnici: 301
Personale delle aree funzionali	8.769, di cui: Area III: 3638 Area II: 4593 Area I: 538	7.824, di cui: Area III: 3245 Area II: 4096 Area I: 483

Con riferimento alla dematerializzazione dei processi, si ricorda che, da ultimo, l'art. 48 del D.L. 5/2012 (L. 35/2012) ha disposto l'obbligo di iscrizione telematica alle università e, dall'a.a. 2013/14, la verbalizzazione elettronica degli esami di profitto e di laurea, nonché la costituzione di un portale unico, almeno in italiano e in inglese, che faciliti agli studenti il reperimento di dati utili per la scelta. Ulteriori novità recenti sono costituite dal progetto Scuola in chiaro[11] - che diffonde *on line* i dati delle singole istituzioni scolastiche e attraverso il quale è stato possibile, per l'a.s. 2012/2013, effettuare l'iscrizione *on line* – e dal pacchetto "Commissione Web", per la gestione degli esami di Stato da parte delle Commissioni[12].

Con riferimento alla struttura territoriale, il documento prevede una ridefinizione dei relativi compiti, con il trasferimento di funzioni ad altri uffici territoriali di governo, e la definizione di uno standard di personale, nonché una progressiva riduzione della articolazione provinciale.

Al riguardo si ricorda che l'art. 8 del D.P.R. 17/2009, come modificato dall'art. 4 del D.P.R. 132/2011, dispone che in ciascun

capoluogo di regione è presente un ufficio scolastico regionale - per un numero complessivo di 18 USR[13] - al quale è preposto un dirigente generale. Gli USR si articolano in uffici dirigenziali di livello non generale per funzioni e per articolazioni sul territorio (attualmente, 189 uffici dirigenziali non generali e 265 posizioni dirigenziali non generali per l'espletamento delle funzioni tecnico-ispettive). Le attuali competenze sono enunciate nello stesso art. 8.

Sul punto si ricorda anche che la relazione illustrativa dello schema poi divenuto D.P.R. 132/2011(Atto n. 261), in relazione al seguito dato all'art. 12, co. 3, del D.P.R. 17/2009 - che, con riferimento a quanto previsto dall'art. 74, co. 3, del D.L. 112/2008 (L. 133/2008), aveva disposto che entro il termine dell'a.s. 2008/2009 si avviasse l'elaborazione di un piano operativo per la definizione di un modello organizzativo su base regionale - evidenziava che già con i D.M. recanti l'individuazione degli uffici dirigenziali non generali degli USR, adottati ai sensi dell'art. 8 dello stesso D.P.R. 17/2009[14], si era provveduto a non istituire articolazioni organizzative provinciali, quali in passato erano gli uffici scolastici provinciali. "Con detti provvedimenti, infatti, i servizi a livello provinciale sono garantiti direttamente da uffici della Direzione generale regionale". Sempre la relazione evidenziava che ulteriori rimodulazioni dell'organizzazione periferica sarebbero conseguite all'eventuale raggiungimento dell'accordo in Conferenza unificata sulla redistribuzione delle competenze tra Stato e regioni in attuazione del Titolo V della Costituzione.

Personale docente

Il documento evidenzia che è in corso una analisi delle varie tipologie di comandi e distacchi e che in tempi brevi si prevede il trasferimento del personale inidoneo o in esubero a funzioni tecniche o amministrative di supporto, ovvero ad altre amministrazioni pubbliche.

Per quanto concerne il primo profilo, si ricorda che la revisione degli istituti che comportano comandi, collocamenti fuori ruolo ed altre utilizzazioni, al fine di ridurre l'incidenza della spesa per i supplenti, era già stata indicata dal piano programmatico adottato in attuazione dell'art. 64 del già citato D.L. 112/2008. Su tale base, dal 2009 è stato ridotto da 3 a 2 anni il periodo di collocamento fuori ruolo. Ulteriori interventi sono stati previsti dall'art. 4, co. 68, della L. di stabilità 2012 (L. 183/2011) - che ha disposto la riduzione da 500 a 300 delle unità di personale scolastico (dirigenti scolastici e docenti) delle quali il Ministero può avvalersi presso i propri uffici per compiti connessi con l'autonomia scolastica - e dall'art. 19, co. 1, del D.L. 98/2011 (L. 111/2011) - che ha disposto che il 1 settembre 2012 il personale comandato presso l'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica, soppressa dalla stessa data (in base alla relazione tecnica A.S. 2814, 306 unità), rientra in servizio nelle istituzioni scolastiche.

Lo stesso piano programmatico prima citato aveva previsto l'attivazione di corsi di riconversione professionale per i docenti facenti parte delle classi di concorso in esubero.

Per quanto concerne il personale inidoneo, si ricorda che l'ultimo intervento normativo è stato operato con l'art. 19, co. 12-15, del D.L. 98/2011, che ha disposto che i docenti permanentemente inidonei alla propria funzione per motivi di salute possono presentare istanza per rimanere nei ruoli scolastici con la qualifica di assistente amministrativo o tecnico (ATA). Nel caso in cui l'istanza non venga presentata o sia rigettata, è prevista la mobilità intercompartimentale nei ruoli di Amministrazioni dello Stato, enti pubblici non economici e università. Le modalità applicative sono state disciplinate con il D.M. 12 settembre 2011 (G.U. 293 del 17.12.2011).

Il documento propone anche l'adozione di un nuovo modello di distribuzione dell'organico docente fra le regioni, partendo dalla constatazione di uno squilibrio derivante dal calo demografico nelle regioni meridionali, che porta ad un rapporto alunni/docenti pari a 11,2 in Calabria e 13,4 in Puglia, a fronte di un rapporto a livello nazionale pari a 21,45. In particolare, evidenzia che contenimenti di spesa rilevanti sono possibili attraverso una razionalizzazione del servizio scolastico per plessi.

Sull'argomento si ricorda che l'art. 64 del D.L. n. 112/2008 ha disposto il ridimensionamento delle dotazioni organiche dei docenti, attraverso l'incremento graduale, a partire dall'a.s. 2009-2010, del rapporto alunni/docente, fino al raggiungimento di un punto entro l'a.s. 2011-2012.

L'art. 2 del D.P.R. 81/2009, conseguentemente emanato, ha previsto che le dotazioni organiche complessive sono definite annualmente sia a livello nazionale che per ambiti regionali (in questo secondo caso sentita la Conferenza unificata, anche ai fini della distribuzione), in base, tra l'altro a:

- a) previsione di entità e composizione della popolazione scolastica;
- b) grado di densità demografica delle province di ogni regione e distribuzione della popolazione tra i comuni di ogni circoscrizione provinciale;
- c) distribuzione degli alunni nelle classi sulla base di un incremento del rapporto medio, a livello nazionale, alunni/classe di 0,40 da realizzare nel triennio 2009-2011.

Modalità innovative di determinazione degli organici sono peraltro state previste, di recente, dall'art. 50 del già citato D.L. 5/2012, che ha disposto l'emanazione, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, di linee guida volte, fra l'altro, a definire, per ogni istituzione scolastica, un "organico dell'autonomia" e, con riferimento a reti di scuole, un "organico di rete": quest'ultimo, in base alla relazione tecnica, consentirà lo spostamento di posti che oggi si attribuirebbero a livello di singola scuola o provincia sul livello di rete. La determinazione della consistenza numerica massima degli organici delle autonomie e di rete è stata rimessa ad un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca emanato ogni triennio, sulla base della previsione dell'andamento demografico della popolazione in età scolare.

Sul punto, nel prosieguo, occorrerà approfondire il coordinamento fra le previsioni esistenti e i nuovi propositi.

Rete scolastica

Il documento evidenzia che alcune regioni del sud non hanno completato il dimensionamento della rete scolastica: in particolare, circa 2000 scuole hanno meno di 500 studenti. Inoltre, emergono notevoli difformità fra le regioni nella dimensione media delle istituzioni scolastiche, che non appaiono giustificate solo dalle caratteristiche territoriali e della popolazione.

Al riguardo si ricorda, preliminarmente, che l'art. 138 del D.Lgs. 112/1998 ha delegato alle regioni la programmazione della rete scolastica, mentre l'art. 3 del D.P.R. 233/1998 ha affidato alle province la definizione dei piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, nel rispetto degli indirizzi preventivamente adottati dalle regioni. L'art. 2 dello stesso D.P.R. 233/1998 ha, inoltre, fissato tra i 500 ed i 900 alunni (salvo deroghe per situazioni socio-geografiche particolari) il requisito necessario a ciascuna scuola per l'attribuzione dell'autonomia scolastica, prevedendo che, qualora le singole scuole non raggiungono gli indici di riferimento indicati, esse sono unificate orizzontalmente con le scuole dello stesso grado comprese nel medesimo ambito territoriale o verticalmente in istituti comprensivi che ospitano vari gradi di istruzione.

Più recentemente, l'art. 1 del D.P.R. 81/2009, nell'affidare ad un decreto di natura regolamentare - risultante dal concerto tra MIUR e MEF, previa intesa in sede di Conferenza unificata -, la definizione dei parametri per il dimensionamento della rete scolastica e la riorganizzazione dei punti di erogazione del servizio, ha disposto che, nelle more, si fa riferimento ai parametri già previsti in precedenti decreti (DDMM 15 marzo 1997, n. 176, e 24 luglio 1998, n. 331), nonché nel citato D.P.R. 233/1999.

Il percorso in Conferenza unificata si è peraltro interrotto, come riferito dal Governo il 6 settembre 2011 in risposta all'interrogazione 4-11383[15], a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 200/2009, che ha confermato l'esclusiva competenza delle regioni in materia di determinazione della rete scolastica.

L'ultimo intervento normativo è rappresentato dall'art. 19, co. 4, del già citato D.L. 98/2011, che ha disposto che, dall'a.s. 2011/2012, le scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado sono aggregate in istituti scolastici comprensivi, con conseguente soppressione delle attuali corrispondenti istituzioni scolastiche autonome. Per il conseguimento dell'autonomia scolastica, i citati istituti comprensivi devono avere un numero minimo di 1000 alunni, ridotti a 500 per le scuole collocate in piccole isole, comuni montani e aree geografiche con specifiche caratteristiche linguistiche.

Peraltro, il 3 novembre 2011, rispondendo all'interpellanza urgente 2-01231[16], il Governo ha evidenziato che, essendo già stati a suo tempo definiti i piani di dimensionamento per l'a.s. 2011/2012, la norma si applicherà dall'a.s. 2012/2013 e che, nel frattempo, sono in corso interlocuzioni per l'apertura di un tavolo con la Conferenza unificata[17].

Costi di gestione delle scuole e nuove modalità di gestione delle risorse

Con riferimento al primo profilo, il documento evidenzia che, attraverso il rapido completamento di una gara gestita dalla CONSIP[18], dall'a.s. 2013/2014 si potrà conseguire una riduzione dei costi per i servizi di pulizia esternalizzati del 50%. Una riduzione della spesa degli enti locali conseguirà anche dall'utilizzo della piattaforma di e-procurement, dal contratto nazionale per sorgenti rinnovabili e dal servizio di telefonia VOIP.

Con riferimento al secondo profilo, il documento evidenzia che l'istituzione del "Fondo di funzionamento dell'autonomia", che includerà tutte le fonti di finanziamento ministeriali, consentirà una gestione delle risorse più flessibile, superando la frammentazione dei flussi che oggi determina il mancato trasferimento di risorse per spese obbligatorie per supplenze brevi e per esami di Stato, a fronte di una elevata liquidità presso il sistema bancario.

Il riferimento appare essere al già citato art. 50 del D.L. 5/2012, che ha tra l'altro previsto che le linee guida sono rivolte al potenziamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, anche attraverso l'eventuale ridefinizione degli aspetti connessi ai trasferimenti delle risorse alle medesime, previo avvio di apposito progetto sperimentale.

Il documento evidenzia, inoltre, che è allo studio una nuova gestione di tesoreria, con l'apertura di conti correnti presso il servizio postale.

Un nuovo servizio per gli studenti con disabilità

Il documento annuncia che, al fine di migliorare il servizio per gli studenti disabili, occorre progettare, insieme con le associazioni delle famiglie e gli operatori del settore, una modalità di intervento più efficace e razionale del mero aumento degli insegnanti di sostegno.

Nel prosieguo, occorrerà acquisire ulteriori dettagli, anche dal punto di vista dell'incidenza della misura annunciata sui risparmi di spesa.

Al riguardo si ricorda che, in base agli ultimi dati MIUR disponibili^[19], nell'a.s. 2010/2011 l'incidenza percentuale degli alunni con disabilità è stata del 2,3% sul totale, pari a 208.521 unità; il 91,9% di tali alunni si iscrive alla scuola statale. Il numero delle iscrizioni degli alunni con disabilità si incrementa, annualmente, di circa il 5%, facendo registrare, dall'a.s. 2000/2001 all'a.s. 2010/2011, una variazione percentuale del 50,9%. Gli insegnanti di sostegno, che rappresentano il 12,1% del totale dei docenti, sono passati dalle 57.248 unità dell'a.s. 1998/1999 alle 94.506 unità dell'a.s. 2010/2011.

4.3 Ministero della Giustizia

La riflessione sulla *spending review* da parte del Ministero della giustizia ha, in particolare, interessato i due principali Dipartimenti "di spesa" del dicastero: il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria (DOG) e quello dell'amministrazione penitenziaria (DAP).

In relazione alle competenze del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, è in corso d'esercizio, anzitutto, la delega concessa dalla legge n. 148 del 2011 per la revisione delle circoscrizioni territoriali degli uffici giudiziari di primo grado. L'intervento è volto non solo a garantire risparmi di risorse ma anche una maggiore efficienza dell'intero sistema giustizia, permettendo il superamento delle difficoltà di gestione dei troppi, piccoli presidi giudiziari di primo grado e la razionalizzazione dei relativi assetti territoriali.

In attesa di quello di maggior rilievo sui tribunali, il primo decreto attuativo (in corso d'esame parlamentare per il parere) sta interessando gli uffici del giudice di pace; il provvedimento intende accorpare a livello di circondario di tribunale 674 uffici del giudice onorario (dal totale attuale di 848 si passerebbe a soli 174 uffici), permettendo così il recupero di 1.944 giudici e 2.104 unità di personale amministrativo. Il risparmio a regime derivante da questo primo intervento è stimato dal Governo in circa 28 milioni di euro all'anno.

Il più impegnativo decreto sulla revisione dei circondari di tribunale (atteso per fine maggio) dovrebbe comportare, invece, un recupero di 3.600 unità di personale amministrativo ed un numero di magistrati stimato tra le 600 e 750 unità; il risparmio previsto a regime per l'amministrazione è valutato tra i 45 e i 60 milioni di euro annui.

Per quanto concerne le risorse umane (la pianta organica attuale del personale amministrativo, dopo i tagli del D.L. n. 112/2008, prevede 43.702 unità) – ferma restando la mancanza di circa 5.700 unità - viene segnalata dal rapporto Giarda l'estrema difficoltà di pervenire ad una più razionale ed efficiente distribuzione sul territorio del personale dell'amministrazione giudiziaria. I dati rilevano scoperture organiche al nord a fronte di una sostanziale copertura delle sedi del centro-sud; inoltre, le difficoltà derivanti dal blocco delle assunzioni e del *turn over*, sommate ai pensionamenti in atto, non permettono un intervento risolutore delle forti disomogeneità manifestatesi. Il Ministero della giustizia intende procedere con un bando per mobilità esterna volto a far confluire presso gli uffici dell'amministrazione giudiziaria personale di altre amministrazioni, tentativo che l'attuale disciplina sulla volontarietà del trasferimento rende, tuttavia, di aleatoria efficacia.

Un ulteriore filone interessato alla revisione della spesa è quello delle intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali, che incidono per il 40% sulle spese di giustizia. In tale ambito, i motivi delle diseconomie derivano soprattutto dal fatto che i servizi (prestazioni obbligatorie dei gestori di telefonia e noleggio degli apparati) sono acquisiti dalle singole Procure sul libero mercato, con notevoli differenze tra i costi sostenuti dai singoli uffici giudiziari.

Si intende perseguire l'obiettivo di razionalizzazione della spesa attraverso un unico appalto per l'acquisizione centralizzata sia delle strumentazioni necessarie alle intercettazioni che del noleggio delle stesse, con la forfettizzazione dei relativi costi. Analoga forfettizzazione è ritenuta necessaria per il superamento delle forti disomogeneità dei listini delle prestazioni obbligatorie da parte dei gestori di telefonia.

In relazione ai servizi forniti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, gli interventi riguardano l'edilizia

carceraria, il modello di sorveglianza dei detenuti, le traduzioni nonché l'amministrazione e i bisogni dei detenuti.

E' in atto un Piano straordinario di edilizia penitenziaria sotto la direzione di un Commissario che tuttavia, anche a regime, comporterebbe una carenza di circa 12.000 posti (al 30 aprile, i detenuti presenti nelle carceri italiane erano 66.310). L'obiettivo del Ministero della giustizia, oltre ad una mirata collocazione sul territorio delle nuove carceri e la soppressione di istituti minori, è la costruzione di carceri meno imponenti nonché l'aumento del numero dei posti detentivi presso le grandi aree metropolitane di Roma, Milano e Napoli.

Si intende introdurre, poi, un nuovo modello di sorveglianza degli istituti che superi quello attuale, mirato al controllo perimetrale con postazioni fisse. L'obiettivo, attraverso un uso maggiore delle tecnologie (videosorveglianza, sistemi anti scavalco, ecc.), è quello di ridurre il personale impiegato di 3.550-4.000 unità, con un sostanziale recupero di agenti che riduca le attuali esigenze di organico.

Analoga revisione della spesa interessa il cd. servizio traduzione detenuti per ragioni di giustizia, che comporta sia un notevole dispendio di personale di polizia penitenziaria che di risorse per l'acquisto di biglietti di viaggio (per questi ultimi, solo nel triennio 2009-2011 son stati spesi 9,5 milioni di euro). Si intendono perseguire obiettivi di risparmio sia attraverso il potenziamento delle cd. videoconferenze (ovvero la partecipazione a distanza del detenuto-testimone al processo) che l'acquisto, mediante gara al ribasso, di un pacchetto di biglietti aerei per 3.000 ore di volo da un vettore nazionale. Le maggiori economie riguarderebbero sia le spese di viaggio che il minor impiego di agenti necessari alle traduzioni.

Per quel che riguarda i servizi inerenti i bisogni ordinari dei detenuti, ovvero vitto, mantenimento, spese sanitarie, postali, ecc., mediante l'informatizzazione delle procedure, la loro semplificazione nonché la specializzazione del personale si intende rimediare all'attuale parcellizzazione delle mansioni ed all'insoddisfacente efficienza produttiva complessiva delle risorse allocate.

4.4 Ministero delle Infrastrutture e Trasporti

Nel Rapporto si evidenzia la necessità del ridimensionamento nelle funzioni di gestione diretta, lasciando spazi alle competenze regionali in materia, nella prospettiva che il MIT diventi un ente di programmazione e valutazione dei risultati, in particolare con responsabilità di promozione e valutazione degli interventi infrastrutturali sulle reti.

Gli interventi principali sono quindi orientati alla riduzione dei costi della struttura organizzativa e di supporto nelle seguenti aree di criticità:

- lo snellimento della struttura centrale del Ministero, prefigurando una possibile riduzione con effetto immediato degli organici dirigenziali e delle aree ed una possibile riconversione dei profili e delle qualifiche a favore di quelle tecniche e di controllo;
- la riorganizzazione della struttura territoriale, con l'obiettivo di un drastico ridimensionamento, attraverso la definizione di uno standard di personale in relazione al carico di lavoro ed alla dimensione di scala delle attività;
- la riforma della Motorizzazione Civile e la sua trasformazione in un'agenzia di servizi autofinanziati;
- la riforma del Trasporto Pubblico locale, con la cancellazione dei trasferimenti dello Stato a favore di una più responsabile gestione della regione e sulla base della definizione di costi standard. Si prevede di attivare un Osservatorio sul trasporto pubblico locale per analizzare le significative differenze di costo del servizio sul territorio nazionale, non giustificate da economie di scala e caratteristiche del territorio;
- la dismissione e il trasferimento alle Regioni di alcuni servizi di trasporto pubblico locale che il Ministero gestisce ancora direttamente in modo inefficiente: Gestione della navigazione laghi di Garda, Como e Maggiore, Ferrovie della Calabria, Ferrovie Appulo-Lucane, Sud-Est e Circumetnea;
- la definizione di nuove forme di sostegno all'autotrasporto in una prospettiva strutturale di riforma del settore che sostituisca gli attuali interventi di sostegno di parte corrente;
- la riduzione del numero e la riqualificazione delle autorità portuali, in base alla effettiva evoluzione del settore dei trasporti e privilegiando le economie di scala negli investimenti e nella gestione, anche eventualmente consentendo l'autofinanziamento degli investimenti.

4.5 L'INPS

Il processo di riorganizzazione

L'articolo 21 del decreto-legge 201/2011 ha disposto, a decorrere dal 1° gennaio 2012, la soppressione di INPDAP ed ENPALS e il conseguente trasferimento delle funzioni all'INPS.

La norma ha stabilito, anzitutto, che la soppressione degli enti avvenga nel quadro di convergenza ed armonizzazione del sistema pensionistico attraverso l'applicazione del metodo contributivo e al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza amministrativa nel settore previdenziale e assistenziale.

Con decreti di natura non regolamentare del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, da emanarsi entro 60 giorni dall'approvazione dei bilanci di chiusura delle relative gestioni degli Enti soppressi sulla base delle risultanze dei bilanci medesimi, da deliberare entro il 31 marzo 2012, le risorse strumentali, umane e finanziarie degli Enti soppressi sono trasferite all'INPS. Pertanto, la dotazione organica dell'INPS è incrementata di un numero di posti corrispondente alle unità di personale di ruolo in servizio presso gli enti soppressi alla data di entrata in vigore del decreto n. 201/2011, con i dipendenti trasferiti che mantengono l'inquadramento previdenziale di provenienza.

Il trasferimento non riguarda le posizioni soprannumerarie rispetto alla dotazione organica vigente degli enti soppressi (ivi incluse quelle di cui all'articolo 43, comma 19 della legge 23 dicembre 2000, n. 388), che costituiscono eccedenze ai sensi dell'articolo 33 del D.Lgs. 165/ 2001.

Resta ferma la previsione dell'articolo 1, comma 3, del D.L. 138/2011, sulla contrazione degli uffici dirigenziali di livello generale, nonché sull'ulteriore riduzione della spesa complessiva relativa al numero di posti di organico del personale non dirigenziale nella misura minima del 10%, da compiere entro il 31 marzo 2012.

I due posti di direttore generale degli Enti soppressi (ossia INPDAP ed ENPALS) sono trasformati in altrettanti posti di livello dirigenziale generale dell'INPS, con conseguente aumento della sua dotazione organica.

L'INPS subentra anche nella titolarità dei rapporti di lavoro diversi da quelli relativi al personale di ruolo in servizio presso gli enti soppressi, per la loro residua durata.

Gli organi degli enti soppressi (il presidente, il consiglio di indirizzo e vigilanza, il collegio dei sindaci e il direttore generale) cessano dalla data di adozione dei decreti di trasferimento all'INPS sopra citati.

Per quanto concerne la collocazione dei sette componenti del Collegio dei sindaci dell'INPDAP, si prevede che due vadano ad integrare il Collegio dei sindaci dell'INPS e cinque siano trasformati in posizioni dirigenziali di livello generale (per esigenze di consulenza, studio e ricerca) della Ragioneria generale dello Stato.

Per far fronte all'incremento dell'attività dell'INPS a seguito della soppressione degli enti e per assicurare la rappresentanza degli interessi cui corrispondevano le funzioni istituzionali di ciascuno degli enti soppressi, il Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS è integrato di sei rappresentanti, secondo criteri definiti con decreto, non regolamentare, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Entro sei mesi dall'emanazione dei decreti di trasferimento delle risorse strumentali, umane e finanziarie degli Enti soppressi all'INPS, l'INPS deve provvedere al riassetto organizzativo e funzionale, operando una razionalizzazione dell'organizzazione e delle procedure.

La riorganizzazione deve comportare una riduzione dei costi complessivi di funzionamento non inferiore a 20 milioni di euro nel 2012, 50 milioni di euro per l'anno 2013 e 100 milioni di euro a decorrere dal 2014. I relativi risparmi sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati al Fondo ammortamento titoli di Stato. Resta in ogni caso fermo il conseguimento dei risparmi (e il correlato versamento all'entrata del bilancio statale) derivante dall'attuazione delle misure di razionalizzazione organizzativa degli enti di previdenza già previste dall'articolo 4, comma 66, della legge 183/2011 (tale disposizione ha previsto che al fine di concorrere al raggiungimento degli obiettivi programmati di finanza pubblica per gli anni 2012 e seguenti, l'INPS, l'INPDAP e l'INAIL, nell'ambito della propria autonomia, adottano misure di razionalizzazione organizzativa volte a ridurre le proprie spese di funzionamento in misura non inferiore all'importo complessivo, in termini di saldo netto, di 60 milioni di euro per l'anno 2012, 10 milioni di euro per l'anno 2013 e 16,5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014; con D.M. 3 aprile 2012 è stato stabilito il riparto tra INPS, INPDAP e l'INAIL dell'importo dei risparmi di spesa previsti dalla norma).

Infine, si prevede il differimento della durata in carica del Presidente dell'INPS al 31 dicembre 2014. Per verificare il conseguimento degli obiettivi, il Presidente dovrà presentare al Ministero del lavoro e delle politiche sociali una relazione quadrimestrale, nonché una relazione conclusiva alla fine del mandato, che attesti i risultati conseguiti.

- [1] Recante "Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica".
- [2] In particolare, il Rapporto, elaborato dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica: a) esamina, per i principali settori e programmi di spesa, l'evoluzione e la composizione della spesa identificando le eventuali aree di inefficienza e di inefficacia, anche attraverso la valutazione dei risultati storici ottenuti; propone gli indicatori di risultato da adottare; b) fornisce la base analitica per la definizione e il monitoraggio degli indicatori verificabili ex post, utilizzati al fine di valutare il conseguimento degli obiettivi di ciascuna amministrazione e accrescere la qualità dei servizi pubblici; c) suggerisce possibili riallocazioni della spesa, liberando risorse da destinare ai diversi settori di spesa e ad iniziative considerate prioritarie; d) fornisce la base analitica per la programmazione su base triennale delle iniziative e delle risorse su obiettivi verificabili, anche basandosi sul controllo di gestione dei risultati. Il Rapporto dovrà essere predisposto ogni tre anni a partire da quello successivo all'istituzione della banca dati di cui all'articolo 13 della legge di contabilità. Si segnala peraltro che il DEF 2012 afferma che tale rapporto sarà prodotto entro il 20 luglio 2012. In base, invece, a quanto disposto dal D.lgs. 123/11 il Rapporto dovrà essere trasmesso al Parlamento, ai fini dell'espressione dei pareri delle commissioni competenti, entro il 30 settembre.
- [3] Nell'ambito dei nuclei possono essere costituiti appositi gruppi di lavoro a cui possono partecipare anche rappresentanti di altre amministrazioni o istituzioni pubbliche, nonché professori universitari e altri soggetti con comprovata competenza in materia di economia e finanza pubblica, senza diritto a compensi, per affrontare tematiche specifiche relative all'elaborazione e affinamento di metodologie di previsione della spesa e del fabbisogno associato ai programmi di spesa e di valutazione dei relativi obiettivi. I nuclei possono effettuare audizioni di esperti e di esponenti dei settori della società civile interessati all'attività delle amministrazioni.
- [4] Recante *disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111*.
- [5] Per quanto concerne il concetto di "fabbisogni standard" dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali che dovrebbero essere definiti con la *spending review* in base alla normativa richiamata, si ricorda che, secondo la definizione contenuta nella legge n. 42 del 2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale), il fabbisogno *standard* "valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica". Sulla base di tale indicazione legislativa, il fabbisogno *standard* si configura come un parametro di riferimento per determinare il livello ottimale di un servizio da valutare a costi *standard*.
- [6] Recante *ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148*.
- [7] *Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*.
- [8] Si segnala che tale ultima disposizione del D.L. n.138/01 appare di tenore analogo a quella, sopra illustrata, introdotta dall'articolo 9 del decreto legge n. 98 del 2011, che ha disposto, sempre a decorrere dall'anno 2012, l'avvio di un ciclo di analisi e valutazione della spesa - sulla base di un atto di indirizzo del Ministro dell'economia emanato d'intesa con i Ministeri interessati - diretto in questo caso alla definizione dei "fabbisogni standard" dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali.
- [9] G.U. n. 106 dell'8 maggio 2012.
- [10] Sono considerate tra le componenti di spesa che non possono essere soggette a revisione, innanzitutto, i trasferimenti alla UE e gli altri interventi sull'estero. Poi sono considerati esclusi, per ragioni politiche, la spesa per pensioni e per gli interventi sociali, la spesa per investimenti pubblici e la spesa per contributi statali e regionali che costituiscono impegni non rinegoziabili.
- [11] Circolare n. 108 del 27 dicembre 2011, http://www.istruzione.it/web/istruzione/cm108_11
- [12] <http://www.istruzione.it/web/istruzione/esame-di-stato/commissione-web>
- [13] In Valle d'Aosta e nelle province autonome di Trento e di Bolzano continuano ad applicarsi, per quanto concerne l'organizzazione dell'amministrazione scolastica, le disposizioni previste dai rispettivi statuti e relative norme di attuazione. In Sicilia continua ad applicarsi l'art. 9 delle norme di attuazione dello statuto in materia di pubblica istruzione adottate con D.P.R. 246/1985.
- [14] G.U. n. 88 del 16 aprile 2010.
- [15] http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_16/showXhtml.Asp?idAtto=37020&stile=6&highLight=1&paroleContenute=%274%2D11383%27+%27C+%27INTERROGAZIONE+A+RISPOSTA+SCRITTA%27
- [16] <http://xvi.intra.camera.it/410?idSeduta=0545&tipo=stenografico#sed0545.stenografico.tit00130.sub00030>
- [17] Al riguardo, risulta una proposta della Conferenza delle regioni il 27 ottobre 2011: <http://www.regioni.it/it/show-conferenze/conferenze.php>
- [18] www.consip.it/on-line/Home/Gare/.../documento6570.html (settembre 2011).
- [19] http://www.istruzione.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0c56033b-66f5-4081-862b-f2c4a6059cd1/anticipazione_dati_as_2010-2011_def.pdf (novembre 2011).