

Pur necessitata nell'attuale delicato momento di assoluta priorità di contenimento e controllo della spesa, si sottolinea l'opportunità che la normativa precisi meglio i raccordi con il controllo esterno affidato dalla Carta costituzionale alla Corte dei Conti.

4.5. Il fenomeno della ritardata attivazione e, in taluni casi, di omesso adempimento di talune disposizioni della riforma contabile, già notato lo scorso anno, è proseguito nel 2011 e nello scorcio del corrente 2012, rispettivamente secondo e terzo anno della sua entrata in vigore, tenendo conto delle modifiche e integrazioni intervenute con la recente legge di adeguamento alla disciplina comunitaria.

Va rilevata, in proposito, la mancata presentazione alle Camere, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, dell'allegato integrativo del Documento di economia e finanza del 2011, relativo al monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica delle manovre correttive, prescritto dall'art. 10, comma 11, della riforma. Trattasi, con ogni evidenza, di un documento mirante a valutare *ex post* i provvedimenti assunti, al fine di approntare tempestivamente le opportune misure per recuperare eventuali scostamenti dagli obiettivi, a vantaggio della complessiva efficacia degli interventi. L'importanza di tale adempimento, sul quale la Corte aveva richiamato l'attenzione anche nella precedente relazione⁵⁰, richiede un pronto superamento, fin dalla prossima scadenza del 30 giugno per l'allegato integrativo del nuovo DEF, delle eventuali difficoltà tecniche che hanno impedito l'anno scorso la puntuale prima applicazione della norma.

Altrettanto inspiegabile appare la tardiva presentazione, il 4 aprile 2012, della terza relazione trimestrale di cassa del 2011, ben oltre il termine previsto dall'art. 14, comma 4, della legge di riforma. In proposito, va anche rilevato che le trimestrali sinora presentate non sono corredate dell'elenco degli enti inadempienti per le informazioni di cassa SIOPE, come prescritto dal comma 11, secondo periodo, del medesimo articolo.

Lo stesso Documento di economia e finanza 2012, elemento fondante della nuova programmazione economico-finanziaria in armonia con le intese europee, è stato presentato alle Camere soltanto il 19 aprile, ben oltre il termine prescritto; tenendo conto dei ristretti tempi disponibili per l'esame parlamentare, prima della comunicazione alle autorità europee, prevista per il 30 aprile, appaiono evidenti le difficoltà indotte dal ritardo. In particolare, va segnalata l'assenza del parere sul DEF degli altri livelli di governo, demandato alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, istituita nell'ambito della Conferenza unificata⁵¹, ma non ancora insediata. Per assicurare il coinvolgimento, fin dall'inizio, delle autonomie nel processo di programmazione, posto dal legislatore alla base del federalismo fiscale, il prescritto parere potrebbe essere espresso dalla Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 52, comma 5, della vigente riforma contabile⁵².

La Relazione generale sulla situazione economica del Paese per l'anno 2010, prevista entro il settembre 2011, ha subito, dal suo canto, uno slittamento al 23

rispetto dell'articolo 120 della Costituzione, l'esercizio di poteri sostitutivi dei vertici delle amministrazioni inadempienti.

⁵⁰ Relazione al rendiconto generale dello Stato per il 2010, parte prima, Ordinamento contabile, par. 25.

⁵¹ L'organismo, previsto dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, è stato istituito e disciplinato dagli artt. da 33 a 37 del decreto legislativo n. 68 del 2011, recante "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario".

⁵² Si riporta la disposizione: "5. Fino all'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, i compiti ad essa attribuiti dalla presente legge sono svolti dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni".

dicembre, anche per adeguarne la struttura alle proposte della Commissione voluta dal legislatore⁵³. In accoglimento di tali proposte e sulla scorta dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari, il Ministro dell'economia e delle finanze ha provveduto entro i termini alla presentazione alle Camere del corrispondente documento per l'anno 2011, confermandone la redazione in maniera più compatta e significativa. Resta, al riguardo, da valutare attentamente la proposta, avanzata dalla predetta commissione ministeriale e condivisa dal Governo, di eliminare la Relazione stessa, riallocando le residue informazioni originali in documenti già esistenti, tenuto conto della sovrabbondanza di documenti analoghi, onde evitare duplicazioni, razionalizzando il lavoro complessivo delle amministrazioni coinvolte.

Ormai endemico appare il ritardo, se non l'inadempimento, delle relazioni annuali ministeriali sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sull'efficienza dell'azione amministrativa, disposte dalla legge finanziaria 2008⁵⁴: nel 2011, sono state presentate oltre il termine del 15 giugno le relazioni di 7 dicasteri su 11. La Corte ritiene che debbano essere assunte idonee iniziative per assicurare il rispetto del predetto obbligo, essenziale ai fini della completa e puntuale attuazione della riforma contabile.

Si segnala, infine, il ritardo nella presentazione del rendiconto 2011 alla Corte dei conti, avvenuta il giorno successivo alla scadenza del termine disposto dall'art. 37, comma 2, della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni; a ciò, si aggiunge la circostanza che tale rendiconto risulta privo dell'allegato prescritto dall'art. 36, comma 6, della riforma (ecorendiconto), pur oggetto di ampia sperimentazione (cfr. precedente punto 3.6).

4.6. Le disposizioni sul conto di tesoreria, incentrate sulla nuova convenzione con la Banca d'Italia, stipulata ben oltre i termini prescritti dalla riforma e attuata con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 29 luglio 2011, confermano la necessità di previsioni dei flussi di cassa giornalieri sempre più accurate, che richiedono una più efficiente programmazione finanziaria di breve/medio periodo, a vantaggio della redditività degli impieghi, garantendo liquidità sufficiente per il servizio della tesoreria statale. Ne discendono gli obblighi di comunicazione a carico delle amministrazioni aventi flussi di importo significativo nell'ambito della tesoreria statale, obblighi resi più cogenti, con rilevanti sanzioni in caso di inosservanza, mediante apposita modifica dell'articolo 46 della legge di riforma inserita nella manovra correttiva⁵⁵.

Per consentire alle amministrazioni di spesa un idoneo adeguamento della programmazione finanziaria e al Ministero dell'economia e delle finanze un affinamento delle modalità di raccolta delle informazioni, è stato opportunamente previsto un periodo di sperimentazione di diciotto mesi, nel quale per i primi cinque mesi non sono state applicate le sanzioni per la mancata comunicazione telematica delle informazioni di stima dei pagamenti e dei movimenti giornalieri sui conti di tesoreria, con una riduzione alla metà per il rimanente periodo. Il nuovo sistema dovrebbe essere pienamente a regime dal prossimo anno.

⁵³ Cfr. art. 52, comma 3, della legge n. 196/2009, come sostituito dall'art. 6, comma 2, della legge n. 39/2011.

⁵⁴ La relazione, disposta dall'art. 3, comma 68, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008), non risulta presentata, per l'anno 2010, dai dicasteri dell'Istruzione, università e ricerca e della Difesa.

⁵⁵ Cfr. al riguardo, l'art. 46 della legge n. 196/2009, come sostituito dall'art. 22 del decreto legge n. 98, convertito dalla legge n. 111 del 2011, nonché la circolare n. 26/2011 del MEF-RGS.

Un impatto significativo sul sistema della tesoreria unica, con riflessi anche sull'esercizio delle deleghe per la revisione della struttura del bilancio (art. 40, comma 2, lett. o) e il potenziamento del bilancio di cassa (art. 42, comma 1, lett. b), discende dall'estensione, fino a tutto il 2014, dell'obbligo, per enti territoriali, sanitari e università⁵⁶, del mantenimento in tesoreria delle disponibilità finanziarie derivanti da entrate non provenienti dal bilancio dello Stato, tranne le accensioni di prestiti non assistite da garanzie pubbliche.

Resta centrale, per il corretto esercizio delle deleghe, il raccordo tra bilancio e tesoreria⁵⁷, da perseguire anche mediante comuni schemi classificatori e maggiore significatività delle informazioni del conto riassuntivo del Tesoro, anche in vista dell'imminente attuazione della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio, tra i cui criteri direttivi è disposta la revisione del conto stesso.

4.7. In tema di monitoraggio dei conti pubblici, nell'ambito di un opportuno affinamento delle tecniche e delle metodologie di rilevazione, va segnalata l'esigenza di un ampliamento del rapporto mensile previsto dall'art. 14, comma 5, della riforma, sull'andamento delle entrate tributarie e contributive, attualmente limitato sostanzialmente alla descrizione delle variazioni dei grandi aggregati rispetto all'anno precedente e degli scostamenti rispetto alle previsioni annuali. Si potrebbe, ad esempio, far riferimento ai fenomeni che incidono sull'andamento del gettito, analizzando i dati con maggior dettaglio.

Peraltro, nei rapporti sinora pubblicati non emerge alcun riferimento al monitoraggio degli effetti delle misure tributarie previste dalla manovra di finanza pubblica e dei principali provvedimenti tributari adottati in corso d'anno, come prescritto dalla riforma contabile (art. 14, comma 5, secondo periodo), sia pure senza disporre espressamente la pubblicazione. Sarebbe di grande utilità, ad avviso della Corte, l'inserimento di tale specifico monitoraggio nel rapporto mensile. Il dipartimento Finanze del Ministero dell'economia ha, peraltro, concretamente avviato, già da qualche anno, su sollecitazione della Corte dei conti, un'attività di rilevazione e di stima in tal senso, di cui si dà conto nel capitolo sulla gestione del bilancio dell'entrata.

Quanto alle operazioni di partenariato pubblico-privato, è stato emanato nel luglio 2011 il decreto ministeriale - ai sensi dell'art. 14, comma 2, della riforma - che disciplina tempi e metodologie di rilevazione delle informazioni trasmesse dall'Unità tecnica finanza di progetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri al Ministero dell'economia e delle finanze e all'ISTAT, anche sulla base di un questionario coerente con le indicazioni europee, ai fini della valutazione dell'impatto di tali operazioni sui saldi di finanza pubblica.

La definizione della relazione mensile sul conto consolidato di cassa dell'amministrazione centrale, con indicazioni settoriali sugli altri enti pubblici, prevista dal successivo comma 3, ha compiuto significativi passi avanti con l'avvio di una sperimentazione, anche mediante un portale telematico dedicato. Il rapporto allegato al

⁵⁶ Art. 35, commi 8-13, del decreto legge n. 1 del 2012, convertito, con modifiche e integrazioni, dalla legge n. 27 del 2012. Cfr. anche la circolare MEF-RGS n. 11 del 2012, recante "Attuazione dell'art. 35, commi 8 - 13, del decreto legge 1/2012. Sospensione del sistema di tesoreria unica mista e assoggettamento al sistema di tesoreria unica dei dipartimenti universitari."

⁵⁷ La Corte ha più volte auspicato la pronta realizzazione dell'essenziale raccordo, che costituiva una delle principali deleghe previste dalla precedente legge quadro 3 aprile 1997, n. 94, "per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato" (art. 5, comma 1, lett. f), rimasta inattuata.

Documento di economia e finanza 2012 prefigura, al riguardo, il completamento della predetta sperimentazione entro l'anno in corso.

4.8. Rilievo particolare acquisiscono le norme sulla valutazione e sul monitoraggio delle opere pubbliche, oggetto di due distinti decreti legislativi, emanati entro il termine previsto dalla riforma contabile, già prorogato dalla legge di adeguamento ai nuovi vincoli europei⁵⁸. Il primo disciplina la valutazione *ex ante* e *ex post* delle spese in conto capitale destinate alla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità, mediante un documento pluriennale di pianificazione a cadenza triennale esteso a tutti gli interventi di competenza di ciascuna amministrazione, con l'analisi dei fabbisogni, delle priorità e della sostenibilità delle opere, della loro fattibilità e dei rischi connessi (sez. I), la metodologia di selezione, la localizzazione, l'analisi dei costi e i tempi di attuazione (sez. II), la sistematica valutazione degli interventi avviati, affidata a organismi indipendenti, sulla base di linee guida standardizzate (sez. III). Il modello di riferimento di queste linee guida e lo schema-tipo del documento pluriennale sono demandati a un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il secondo riguarda le procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione e sull'utilizzo dei finanziamenti per opere pubbliche, anche ai fini della realizzazione della banca dati unitaria delle amministrazioni. Sono definiti gli obblighi di rilevazione informatica e di comunicazione dei dati, prevedendo il definanziamento automatico in caso di mancato avvio delle opere, le regole di trasmissione e di utilizzo dei dati mediante convenzioni e di articolazione dei finanziamenti in distinti fondi progetti e opere.

Alle esigenze di trasparenza e controllo nel settore, particolarmente sentite nell'attuale periodo di delicata crisi economico-finanziaria, potranno contribuire significativamente le relazioni programmatiche sulle spese d'investimento per ciascuna missione di spesa, le relazioni sullo stato di attuazione delle relative leggi pluriennali, le valutazioni ministeriali sulla loro permanenza in bilancio e i quadri riassuntivi, a corredo della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza.

4.9. L'avvio della banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche ha evidenziato complessi problemi di fattibilità, anche per i tempi non brevi che si prospettano per l'armonizzazione contabile in un quadro di sviluppo del processo federalista. La riconsiderazione degli strumenti informatici e telematici per la gestione del sistema, da ispirare all'integrazione, allo scambio di informazioni, alla condivisione degli archivi e al coordinamento, si pone come requisito per una razionale attuazione del complesso disegno voluto dal legislatore. L'analisi inserita nel rapporto sulla riforma contabile, allegato al Documento di economia e finanza 2012, si sofferma ampiamente su tali problematiche, rilevando in sostanza che la concreta operatività del nuovo strumento, indispensabile per perseguire l'auspicato miglioramento nel controllo e monitoraggio dei conti pubblici, resta subordinata alla concreta attuazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio nel comparto pubblico.

Trattasi di un'impostazione non condivisibile, poiché la norma istitutiva prevede l'operatività del nuovo sistema a prescindere dalla conclusione del processo di armonizzazione contabile, ritenendo essenziale e urgente, per garantire le complessive

⁵⁸ Decreti legislativi nn. 228 e 229 del 2011, pubblicati sulla Gazzetta ufficiale del 6 febbraio 2012, emanati in attuazione della delega prevista dall'art. 30, commi 8 e 9, della legge n. 196 del 2009, come modificata e integrata dalla legge n. 39 del 2011.

finalità della riforma, l'avvio della banca dati, anche sulla base dei dati ora disponibili, assicurandole comunque la flessibilità idonea a recepire successive modifiche. Tale circostanza emerge anche dal raffronto dei tempi previsti dalla legge per ciascuna delle numerose deleghe, tra le quali l'adeguamento dei sistemi contabili, con quelli disposti per l'avvio della banca dati, ipotizzata a regime già a decorrere dal 2012⁵⁹ e, quindi, non subordinata al concreto esercizio delle deleghe.

Insistere su un'impostazione, che, in contrasto con la volontà del legislatore, finisce per rinviare alla conclusione dell'intero processo di trasformazione in atto l'avvio dell'indispensabile strumento conoscitivo, funzionale alle immanenti esigenze di governo e controllo della finanza pubblica, rischia di portare al depotenziamento complessivo della riforma.

4.10. La problematica dell'endemico ritardo nel pagamento dei debiti dello Stato, della quale si è data carico anche la Corte dei conti nelle recenti relazioni al Parlamento⁶⁰, ha dato luogo all'adozione, con il decreto "Cresci Italia"⁶¹, di misure per favorire la tempestività dei pagamenti e l'estinzione dei debiti commerciali delle amministrazioni per forniture di beni e servizi, iscritti come residui nel conto del bilancio o come residui perenti nel conto del patrimonio. Oltre al pagamento diretto per 2,7 miliardi, mediante incremento degli specifici fondi di bilancio per la reiscrizione di residui perenti già considerati nel conto economico delle amministrazioni pubbliche, viene disposta l'estinzione di debiti mediante assegnazione di titoli di Stato per 2 miliardi e una dotazione aggiuntiva di 1 miliardo per l'estinzione di debiti pregressi per consumi intermedi.

In tale occasione, è stata disciplinata⁶² un'attività di verifica straordinaria, da completare entro aprile 2013, delle richieste di reiscrizione dei residui passivi perenti agli effetti amministrativi, estesa in modo sistematico alla permanente revisione delle nuove partite che transitano e di quelle già transitate nel conto del patrimonio, disponendone la definitiva cancellazione ove non sussista più la corrispondenza con vere e proprie partite debitorie. L'operazione di *due diligence*, che andrebbe estesa agli altri comparti pubblici, appare necessaria anche sotto il profilo di un'affidabile valutazione dei crediti commerciali vantati dalle imprese, il cui ritardato pagamento può costituire un ostacolo ad una più adeguata crescita complessiva del sistema economico⁶³.

Contestualmente, è stata avviata sia l'analisi triennale, disposta dalla legge finanziaria 2008, dei residui passivi propri di conto capitale, ai fini della verifica della permanenza dei presupposti dell'obbligazione giuridicamente perfezionata all'origine

⁵⁹ Cfr., in particolare, l'art. 13, comma 4, della legge n. 196/2009 e successive modifiche e integrazioni, nonché l'emendamento respinto in Assemblea del Senato n. 13.1., che mirava a posporre l'avvio della banca dati a dopo l'esercizio della delega sull'armonizzazione contabile.

⁶⁰ Cfr., in ultimo, la relazione al rendiconto 2010, vol. I, cap. V – Ordinamento contabile, par. 28.

⁶¹ Decreto legge n. 1, recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012.

⁶² Circolare n. 6 del 2012 MEF-RGS, recante "Monitoraggio e smaltimenti dei residui passivi perenti. Applicazione dell'art. 35, comma 1, lett. a), del decreto legge n. 1 del 2012. Istruzioni per la ricognizione dei debiti fuori bilancio formati nell'anno 2011 e attuazione dell'art. 3, comma 39, della legge n. 244 del 2007. Revisione dei residui passivi di conto capitale".

⁶³ La recente audizione della Corte dei conti presso la V Commissione bilancio della Camera dei deputati, in sede di indagine conoscitiva sulla crescita del 2012, ha costituito l'occasione per esaminare, tra l'altro, la problematica del ritardo nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche quale fattore frenante della crescita (Cfr. documento del 13 marzo 2012).

dell'impegno; sia la ricognizione dei debiti pregressi fuori bilancio a fine 2011, che ha dato luogo al recente decreto di accertamento. Ancora, in funzione di evitare l'insorgenza di debiti fuori bilancio, sono state emanate istruzioni sulla corretta applicazione della disciplina in tema di assunzione di impegni pluriennali⁶⁴.

Non si può fare a meno di rilevare, in proposito, anche alla luce dell'intervenuta riforma contabile e in vista dell'ormai imminente varo della legge "rinforzata" disposta dal legislatore costituzionale, che le predette operazioni di revisione di partite già contabilmente definite denotano una gestione poco affidabile, soprattutto se ad esse si conferisce, di fatto, un carattere permanente e sistematico, che produce necessariamente un'attenuazione del vincolo legislativo; attesi, comunque, i riflessi su partite già normativamente sancite in sede di rendicontazione, appare necessaria una specifica autorizzazione legislativa.

In tale contesto, si evidenzia ancora una volta l'intrinseca contraddittorietà del riconoscimento *a posteriori* di comportamenti amministrativi in conflitto con le più elementari norme contabili, all'origine del fenomeno dell'assunzione di debiti fuori bilancio. Pur tenendo conto delle ripetute misure di contenimento delle spese, assunte nell'ambito delle iniziative per il risanamento della finanza pubblica, che hanno reso necessario il ricorso temporaneo ed eccezionale alla costituzione di specifici stanziamenti per far fronte a tali esigenze, la Corte dei conti aveva ripetutamente auspicato che si ponesse al più presto fine a tali comportamenti, cogliendo l'occasione della piena e puntuale attuazione dell'intervenuta riforma organica della contabilità e della finanza pubblica⁶⁵.

Tuttavia, nessuna iniziativa è stata concretamente assunta per definire procedure idonee a impedire l'assunzione di obbligazioni al di fuori delle dotazioni di bilancio, con la conseguente conferma dei negativi riflessi su significatività e attendibilità dei rendiconti. Anzi, le annuali ricognizioni delle situazioni debitorie, che si ripetono dal 2007, e le specifiche autorizzazioni di spesa disposte per la loro estinzione, finiscono per consolidare, di fatto, un sistema palesemente incongruo con qualsiasi vincolo di sana e corretta gestione.

4.11. L'ampia e variegata panoramica sin qui disegnata ha posto in luce problematiche tuttora aperte e esigenze di approfondimenti su temi decisivi per una razionale e sistematica definizione di linee portanti della riforma contabile. Funzionale a tale obiettivo si presenta ora l'occasione fornita dalla recente modifica costituzionale, incentrata sull'assunzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta fondamentale della Repubblica.

Una complessiva rivisitazione della disciplina in materia sarà, dunque, possibile e opportuna nell'ambito della legge "rinforzata", da definire entro il prossimo febbraio 2013. Questo delicato passaggio assume una valenza del tutto particolare, considerato che le norme "rinforzate" avranno un rilievo superiore alla legislazione ordinaria, costituendo, quindi, un punto di riferimento duraturo e non superabile, se non con modifiche di pari livello normativo.

⁶⁴ Cfr. circolare n. 9 del 12 marzo 2012 del Ministero dell'economia e delle finanze – RGS, recante "Assunzione di impegni pluriennali e applicazione dell'art. 34, comma 4, della legge n. 196 del 2009".

⁶⁵ Cfr. relazione al rendiconto 2008, vol. I, cap. V - Ordinamento contabile, par. 4.11.. Va notato che la ricognizione dei debiti fuori bilancio al 31 dicembre 2011 è tuttora in via di conclusione da parte della Ragioneria generale dello Stato, mentre per i precedenti esercizi venivano evidenziati i seguenti risultati: 2007: 1,26 miliardi; 2008: 0,87 miliardi; 2009: 0,50 miliardi; 2010: 1,05 miliardi (decreti MEF nn. 153194 del 31.12.2008; 38631 del 23.04.2009; 83949 del 17.09.2009; 108861 del 11.11.2011).

In considerazione della natura sostanzialmente evolutiva della materia contabile, anche per i suoi collegamenti con le indicazioni europee, sempre più ispirate dalle esigenze di coordinamento e di *governance* comunitarie, andrà approfondita, nei casi più idonei, l'ipotesi di adottare la tecnica normativa del rinvio a tali indicazioni, consentendo così, ove necessario, l'adeguamento della disciplina senza procedere a modifiche della legge "rinforzata".

In tale sede, sarà anche possibile prendere in considerazione ulteriori elementi che inducano a un più severo controllo della dimensione e dell'evoluzione del debito pubblico, attraverso una più rigorosa disciplina di bilancio, su cui la Corte dei conti ha già manifestato la sua condivisione. Si potrebbe, ad esempio, eliminare del tutto la possibilità di utilizzare il miglioramento del risparmio pubblico positivo a copertura della legge di stabilità, come già avviene di fatto da qualche anno; prevedere che le entrate di natura straordinaria, non aventi riflessi sulla situazione strutturale dei conti pubblici, siano interamente destinate alla riduzione del debito.

Altrettanta attenzione potrebbe essere dedicata alle maggiori entrate derivanti da misure di contrasto all'evasione fiscale, a lungo considerate, com'è noto, semplicemente eventuali, ma contabilizzate a pieno titolo come fonte di finanziamento delle manovre di finanza pubblica, anche a copertura di nuove o maggiori spese. Anche in tal caso, andrebbe piuttosto mantenuta ferma la regola di destinare tali entrate alla riduzione dell'indebitamento, come, peraltro, avvenuto con il decreto "salva Italia".

Ancora, si potrebbe esaminare l'opportunità di superare finalmente l'attuale coincidenza del termine di approvazione della legge di bilancio dello Stato con quello dei bilanci preventivi non solo degli enti territoriali, ma anche degli altri enti pubblici, assicurando agli enti interessati la disponibilità degli indispensabili tempi tecnici.

Si potrebbe, infine, affrontare la problematica fondamentale emersa anche nella passata stagione di riforma contabile, resa ormai più urgente dalle intervenute nuove intese sulla *governance* europea delle finanze pubbliche e dall'assunzione in Costituzione del principio del pareggio del bilancio: il passaggio dei bilanci pubblici al criterio della competenza economica sulla base del sistema europeo dei conti SEC'95.

REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI, ATTIVITA' CONTRATTUALE E GESTIONE DEL PERSONALE

L'ORGANIZZAZIONE

- 1. LINEE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLE RIFORME AMMINISTRATIVE**
- 2. GLI OBIETTIVI DI REVISIONE DELLA SPESA (*SPENDING REVIEW*)**
- 3. LA RIDUZIONE DEGLI APPARATI MINISTERIALI E LA REVISIONE DEGLI ENTI VIGILATI**
- 4. BILANCIO, PROCESSI DI RIORGANIZZAZIONE E STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO**
- 5. LE MISURE DI SEMPLIFICAZIONE, LIBERALIZZAZIONE, CONTRASTO ALLA CORRUZIONE**

1. Linee generali di attuazione delle riforme amministrative

Le difficoltà economico-finanziarie del recente periodo hanno inciso notevolmente sulle politiche relative agli assetti organizzativi della pubblica amministrazione, attraverso la reiterazione di misure intese al riordino degli apparati, alla riduzione delle strutture, alla revisione degli organici di personale, in un più ampio contesto di riconsiderazione della stessa area riservata al “pubblico”.

In tal senso va evidenziato il crescente rilievo delle misure di contenimento della spesa anche sotto l'aspetto delle ricadute in termini organizzativi, marcato dalla frequente adozione di misure di urgenza, che hanno altresì incisivamente disposto sul versante delle semplificazioni e delle liberalizzazioni. Si è, infatti, accresciuta la consapevolezza che il ridisegno organizzativo delle amministrazioni pubbliche e la reingegnerizzazione dei processi amministrativi concorrono alla riduzione della spesa primaria ed allo stesso miglioramento delle condizioni per lo sviluppo.

Il forte condizionamento delle esigenze di ordine finanziario ha dunque caratterizzato l'approccio alle tematiche in esame, a partire dalla stessa puntuale individuazione del “perimetro” riconducibile alle amministrazioni pubbliche interessate dalle diverse normative e dalle concrete finalità perseguite.

In tale ottica si segnala la recente modifica all'articolo 1 comma 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e di finanza pubblica), operata in base all'art. 5 comma 7 del DL 2 marzo 2012, n. 16, conv. con modif. dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 (cd. decreto «*Semplificazioni fiscali*»). In tale ultima disposizione si è, infatti, stabilito che ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e i soggetti indicati a fini statistici

nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)¹, effettuato sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea², le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni³.

Tale approccio indica dunque un perimetro più ampio di quello individuato dal d.lgs. n. 165/2001, che privilegia una nozione di amministrazioni pubbliche fondata su di una diretta e puntuale elencazione direttamente definita a livello di fonte primaria⁴.

Si è peraltro già osservato che l'elenco ISTAT può talora non risultare esaustivo della complessa ed articolata realtà sottostante, dovendosi approfondire la tematica relativa alla possibile sussistenza - al là della rilevazione operata - di requisiti sostanziali individuabili in base alle disposizioni comunitarie riferite agli enti ed ai soggetti inquadrabili nel settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche.

Sintomatica appare anche la previsione di cui al DL del 7 maggio 2012, n. 52 in corso di esame parlamentare⁵, laddove tra le amministrazioni pubbliche interessate dall'azione del Commissario Straordinario vengono incluse tutte le amministrazioni, autorità, anche indipendenti, organismi, uffici, agenzie o soggetti pubblici comunque denominati e gli enti locali, nonché le società a totale partecipazione pubblica diretta e indiretta e le amministrazioni regionali commissariate per la redazione e l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Questa tendenzialmente inclusiva applicazione di regole finanziarie va peraltro a confrontarsi con la presenza, accanto all'organizzazione amministrativa più tradizionale, di figure e procedure di matrice privatistica, riproponendo l'esigenza di meglio verificare la disciplina applicabile sul piano organizzativo, funzionale e dei controlli, anche attesa la molteplice e differenziata galassia organizzativa e di regolamentazione sottesa.

¹ Ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e di finanza pubblica), e successive modifiche e integrazioni, l'Istat è tenuto, con proprio provvedimento, a pubblicare annualmente tale lista sulla Gazzetta Ufficiale. I criteri utilizzati per la classificazione sono di natura statistico-economica, indipendenti dal regime giuridico che governa le singole unità istituzionali. L'inserimento nell'elenco ISTAT è disciplinato dalle norme relative al censimento, in particolare dal decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 art. 7 e 11. È previsto l'obbligo, infatti, per tutte le amministrazioni, enti e organismi pubblici di fornire tutti i dati che vengano loro richiesti per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale. Peraltro è prevista anche una sanzione amministrativa pecuniaria per i soggetti che non forniscano i dati richiesti, ovvero li forniscono scientemente errati o incompleti.

² Sulla base del Sec95, il sistema europeo dei conti, l'Istat predispose l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche (Settore S13), i cui conti concorrono alla costruzione del Conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche. Il settore amministrazioni pubbliche indicato nelle norme comunitarie (S.13) "comprende tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese". Il regolamento (ce) n. 2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996 è la normativa di riferimento nell'ambito relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali.

³ La norma distingue per l'esercizio 2011.

⁴ L'ottica del d.lgs. n. 165/2011 recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", privilegia una nozione di amministrazioni pubbliche fondata su di una diretta e puntuale elencazione. L'art. 1, c. 2 recita: "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300".

⁵ A.C. n. 5273 approvato dal Senato il 7 giugno 2012, in corso di esame da parte della Camera dei Deputati.

Tali problematiche - che vedono uno stretto raccordo tra profili finanziari contabili e realtà organizzative - rilevano in primo luogo sul versante di ricomposizione unitaria dei dati: in tal senso si pongono le problematiche relative all'adozione di un bilancio consolidato che includa anche le aziende, società o altri organismi controllati da amministrazioni pubbliche (art. 2, comma 6, legge n. 196/2009) e quelle di monitoraggio, anche se non sempre coincidenti appaiono le relative formulazioni normative. Al fine di sviluppare esigenze di monitoraggio della spesa pubblica, in base al decreto "Salva Italia" è stato disposto che tutti gli enti e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, escluse le società, che ricevono contributi a carico del bilancio dello Stato o al cui patrimonio lo Stato partecipa mediante apporti, sono tenuti a trasmettere i bilanci alle amministrazioni vigilanti e al Ministero dell'economia e delle finanze.

Su queste linee di fondo, in parallelo alle disposizioni intese al contenimento di spesa, vanno a misurarsi anche i disegni di più ampie riforme amministrative registratesi nel recente periodo, intesi ad un complessivo processo di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni anche per corrispondere alle esigenze poste dalla U.E., in attuazione dei piani generali di riforma che comportano una pubblica amministrazione pronta ad accompagnare la ripresa, svolgendo una funzione di servizio allo sviluppo⁶.

Va anche considerata la persistente valenza di un necessario ridisegno degli apparati, anche alla luce delle riforme istituzionali del titolo V della Costituzione, che comportano per le autonomie locali la necessità di adeguatezza, semplificazione e razionalizzazione del sistema attuale, soprattutto attraverso una chiara individuazione di funzioni, di poteri, di assetti organizzativi, di risorse.

In questa generale ed ampia chiave di lettura vanno dunque individuate possibili differenziazioni di regime giuridico tra amministrazioni centrali ed amministrazioni territoriali, in un indirizzo normativo inteso come si è accennato, a privilegiare da un lato, esigenze di uniformità; dall'altro la ricerca di una "dimensione territoriale ottimale" rispondente a principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, come nel caso delle "funzioni ICT" svolte nei comuni (cfr. successivo par. 5).

A fronte di queste generali linee di contesto, sul piano delle tecniche legislative e degli obiettivi perseguiti va menzionato il ritorno ad un "*codice della pubblica amministrazione*" finalizzato al riordino della disciplina rintracciabile in diversi testi normativi, alla base dell'iniziativa governativa⁷ tradottasi nella legge 3 ottobre 2011, n. 174 "*Disposizioni per la codificazione in materia di pubblica amministrazione*": tale delega è intesa a raccordare la legge sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241); il Testo Unico della documentazione amministrativa (d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445); il Testo Unico sul Pubblico Impiego (d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165); la riforma sulla pubblica amministrazione di cui al d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

Nell'attuale dibattito giuridico-istituzionale ha assunto nuova e problematica valenza l'esigenza - nel quadro di una revisione complessiva dell'organizzazione e della

⁶ In questo scenario il ruolo della pubblica amministrazione riveste un'importanza essenziale, come messo in luce anche nella lettera inviata dal Governo italiano al Presidente del Consiglio Europeo e al Presidente della Commissione Europea (Bruxelles, 26 ottobre 2011) che dedica ampio spazio alla modernizzazione della pubblica amministrazione, intesa come "volano fondamentale della crescita". E' infatti ben marcato l'impegno per una pubblica amministrazione pronta ad accompagnare la ripresa, "svolgendo una funzione di servizio allo sviluppo e non di zavorra burocratica", in un'ottica di in cui la semplificazione, la trasparenza e la meritocrazia sono fondamentali.

⁷ Disegno di legge, n. 3209 di delega per l'emanazione della Carta dei doveri delle Amministrazioni Pubbliche e per la codificazione in materia di p.a., definitivamente approvato dalla Camera il 15 settembre 2011.

dirigenza amministrativa - dell'armonizzazione della disciplina del mercato del lavoro pubblico con quella del lavoro privato relativamente all'individuazione delle tipologie di contratto di lavoro flessibile applicabili, alle cause di licenziamento e relative tutele, alle forme di mobilità, volontaria e obbligatoria, nonché alla responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici; si tratta, in sintesi, della convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, nel rispetto delle peculiarità del settore pubblico.

2. Gli obiettivi di revisione della spesa (*spending review*)

La tendenza, già evidenziata, ad inserire aspetti organizzativi nell'ambito delle manovre di finanza pubblica⁸, ha trovato nuova accentuazione nel decreto-legge n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011 e nell'art. 1, comma 4, della legge n. 148/2011 di conversione del decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011.

Le citate norme prevedono la definizione dei costi, dei fabbisogni dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali e degli uffici periferici dello Stato, nonché l'individuazione di criticità inerenti la produzione e l'erogazione dei servizi pubblici con l'obiettivo della riorganizzazione della spesa pubblica (*spending review*).

In particolare, le innovazioni introdotte, al fine della definizione dei fabbisogni dei programmi di spesa del bilancio dello Stato, prevedono (in base al decreto-legge n. 98/2011) accordi triennali tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le amministrazioni centrali dello Stato per la *spending review*. Gli accordi triennali, basati sui fabbisogni individuati, devono contenere le proposte normative dei singoli Ministeri individuate per conseguire la convergenza verso gli obiettivi finanziari, nonché gli obiettivi di quantità e qualità di beni e servizi offerti.

Particolare rilievo assume il *Programma per la riorganizzazione della spesa*, previsto dall'art. 1 della legge n. 148/2011, contenente 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, 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.

Tale approccio di *spending review* si consolida ed assume nel recente periodo nuova rilevanza istituzionale e finanziaria, come emerge dalle disposizioni di cui al DL 7 maggio 2012, n. 52 in corso di esame parlamentare.

Vanno segnalate, anche per la unitaria valenza sul piano sistematico e temporale, le iniziative correlate a tale provvedimento d'urgenza: la previsione di un Comitato interministeriale per la revisione della spesa e della figura di un Commissario Straordinario; la istituzione di una struttura di missione; la emanazione di una Direttiva di indirizzo espressamente intesa a "*garantire che l'intera attività amministrativa dell'Esecutivo si sviluppi in un contesto coerente con il programma di Governo*".

Nel prendere atto di tale unitaria iniziativa di Governo, finalizzata ad accelerare prioritari obiettivi di revisione della spesa (*spending review*) che assumono valenza

⁸ Si ricorda la realizzazione di un primo programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato promosso con la legge finanziaria per il 2007 (legge 296 del 27 dicembre 2006, art. 1, comma 480, cui erano seguiti, in base alla legge finanziaria per il 2008 (legge 244 del 24 dicembre 2007, art. 3, commi 67-73).

ancor più pregnante nell'attuale fase economico- finanziaria, va peraltro evidenziata l'esigenza di un raccordo con le citate precedenti iniziative normative e programmatiche intese ad analoghe finalità.

In via più generale, con riguardo al tessuto di riferimento, caratterizzato dal sovrapporsi e dall'intreccio di disposizioni, andrebbe operata una utile "revisione" anche delle sottostanti fonti normative e programmatiche, chiarendone la persistenza, non solo per esigenze di formale ricomposizione del quadro regolativo, ma anche per evitare possibili dubbi operativi nell'amministrazione.

In particolare, si ritiene necessario rappresentare l'esigenza di considerare il raccordo e le possibili interazioni con la normativa di cui al comma 68 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, in base a cui ogni Ministro trasmette alle Camere, tramite il Ministro per l'attuazione del programma, per l'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di coerenza ordinamentale e finanziaria, una relazione, predisposta sulla base di un'istruttoria (a cura dei servizi per il controllo interno), sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato.

In tali relazioni si segnala, fra l'altro, tra gli aspetti organizzativi, "gli adeguamenti normativi e amministrativi ritenuti opportuni, con particolare riguardo alla soppressione o all'accorpamento delle strutture svolgenti funzioni coincidenti, analoghe, complementari o divenute obsolete", "le misure ritenute necessarie ai fini dell'adeguamento e della progressiva razionalizzazione delle strutture e delle funzioni amministrative nonché della base normativa in relazione alla nuova struttura del bilancio per missioni e per programmi".

A fronte del rilievo degli strumenti di programmazione, controllo e valutazione interni, introdotti nei recenti processi di riforma ed in cui è espressamente prescritta una attenzione sulla stessa coerenza degli assetti organizzativi, vanno dunque assicurati i necessari raccordi funzionali ed operativi, evitando rischi di possibili duplicazioni o sovrapposizioni. In tal senso, l'attivazione di un costante raccordo tra le attività di controllo interno (alle singole amministrazioni o comunque correlate all'Esecutivo nel suo complesso) e quelle del controllo, esterno e indipendente, affidate alla Corte dei conti potrà meglio assicurare la funzionalità complessiva del sistema. Si ricorda, in proposito, che il comma 70 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, prevede che la Corte dei conti, nell'elaborazione della relazione annuale al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, esprima le valutazioni di sua competenza anche tenendo conto delle tematiche affrontate nelle su citate relazioni sullo stato della spesa e della classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi.

A completamento di questo quadro d'insieme sulle iniziative di *spending review* e a fini conoscitivi, pur con limiti derivanti da un esercizio di tipo sperimentale, si presenta un prospetto di sintesi che rappresenta le spese di funzionamento dei Ministeri nel triennio 2009-2011. Il contributo è basato su una ricognizione limitata alle spese di funzionamento riconducibili agli stanziamenti definitivi del macroaggregato 1, nel suddetto triennio.

Va precisato, inoltre, che l'andamento di tali spese deve essere letto anche alla luce delle politiche espone nelle parti dedicate alle singole amministrazioni, volendosi qui rappresentare solo un sintetico quadro d'insieme.

Il prospetto che segue, mostra nel totale, un andamento degli stanziamenti in riduzione tra il 2011 e il 2010 per circa un miliardo di euro. A tale riduzione contribuiscono i Ministeri dell'Economia e delle Finanze (-2,71 per cento), dell'Istruzione, Università e ricerca (-4,54 per cento), delle politiche agricole e forestali (-6,04 per cento) e della Salute (-4,16 per cento).

Di contro i dati degli altri Ministeri mostrano un incremento complessivo delle spese per circa un miliardo che però deve tenere conto anche della imputazione sull'esercizio finanziario 2011 dei debiti pregressi provenienti dagli esercizi 2010 e 2009 (tavola 2), fenomeno rilevato analiticamente nei capitoli dedicati ai singoli Ministeri.

Tavola 1

SPESE DI FUNZIONAMENTO DEI MINISTERI NEL TRIENNIO 2009-2011

(in milioni)

Ministero	2009	2010	2011	Variazione % 2010/2009	Variazione % 2011/2010	variazione valori assoluti 2011/2010
Economia e Finanze	6.047	6.080	5.916	0,56	-2,71	-165
Sviluppo Economico	305	250	298	-18,18	19,13	48
Lavoro e Politiche Sociali	733	489	517	-33,32	5,70	28
Giustizia	6.539	6.089	6.323	-6,88	3,84	234
Affari Esteri	1.065	1.053	1.078	- 1,16	2,43	26
Istruzione, Università e Ricerca	45.948	44.904	42.867	- 2,27	- 4,54	- 2.037
Interno	11.209	10.198	11.071	- 9,02	8,56	873
Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare	110	108	125	- 2,48	15,74	17
Infrastrutture e Trasporti	1.320	1.257	1.259	-4,82	0,17	2
Difesa	19.064	18.469	18.526	-3,12	0,31	57
Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	618	728	684	17,78	- 6,04	- 44
Beni e Attività Culturali	998	986	998	- 1,23	1,28	13
Salute*	-	254	243		- 4,16	- 11
Totale	95.965	92.873	91.915	-3,22	-1,03	- 958

Fonte: elaborazioni su dati RGS

* Nel 2009 il Ministero della salute era parte integrante del Ministero del lavoro, salute e politiche sociali

Tavola 2

I DEBITI PREGRESSI DEI MINISTERI AL 31 DICEMBRE 2009 E AL 31 DICEMBRE 2010 IMPUTATI
ALL'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011

(in euro)

Ministero	Somma di debiti pregressi al 31 dicembre 2009	Somma di debiti pregressi al 31 dicembre 2010
Ministero degli affari esteri	2.213.161	4.527.398
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	1.145.231	0
Ministero della difesa	29.671.742	224.857.414
Ministero della giustizia	196.400.524	372.231.088
Ministero della salute	4.450.841	7.165.176
Ministero dell'ambiente	17.452.227	608.095
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	11.739.542	15.360.603
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	195.962	360.168
Ministero dell'economia e delle finanze	13.039.664	35.197.467
Ministero dell'interno	215.632.611	327.809.745
Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca	2.740.899	42.506.051
Ministero dello sviluppo economico	4.169.153	4.171.018
Ministero per i beni e le attività culturali	3.518.227	10.765.542
Totale complessivo	502.369.785	1.045.559.765

Fonte: elaborazioni su dati RGS

Di seguito si presentano i dati finanziari relativi agli stanziamenti definitivi dei consumi intermedi (Tavola 3) ai quali si riferiscono in via prevalente i debiti pregressi. Come si evince, nel 2010 e per il totale dei Ministeri, i debiti pregressi rappresentano circa il 22 per cento dei consumi intermedi riportati.

Tavola 3

I CONSUMI INTERMEDI DEI MINISTERI (MACROAGGREGATO 1, CATEGORIA 3)
ANNI 2009-2011

(in euro)

Ministero	2009	2010	2011
Economia e Finanze	296.407.954	321.906.705	266.407.257
Sviluppo Economico	10.872.338	10.933.315	12.916.004
Lavoro e Politiche Sociali	33.082.442	24.886.323	23.560.065
Giustizia	426.275.554	347.469.271	350.681.115
Affari Esteri	18.511.956	15.968.323	17.561.030
Istruzione, Università e Ricerca	2.560.233.787	2.523.779.761	2.495.702.867
Interno	576.391.180	560.856.873	581.950.222
Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare	4.371.707	4.346.766	4.464.579
Infrastrutture e Trasporti	47.363.558	56.851.364	55.641.436
Difesa	915.073.521	921.615.795	948.516.617
Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	35.292.137	42.956.770	36.458.118
Beni e Attività Culturali	50.934.681	52.216.003	50.279.729
Salute*		9.154.687	8.245.686
TOTALE	4.974.812.824	4.892.943.966	4.852.386.736

Fonte: elaborazioni su dati RGS

* Nel 2009 il Ministero della salute era parte integrante del Ministero del lavoro, salute e politiche sociali

Con riferimento alle spese di personale dei Ministeri (categoria I all'interno delle spese di funzionamento in commento) si riporta una tavola sintetica che mostra l'andamento nell'arco temporale 2009-2011.

Il valore complessivo delle spese risulta in riduzione tra il 2010 e il 2009 (-1,91 per cento) in linea con il confronto 2010/2009.

Rinviando l'analisi puntuale alla parte specificatamente dedicata al costo del personale, qui si intende evidenziare il solo andamento delle spese per le due amministrazioni che assorbono la maggiore quantità di spesa di personale. In linea con il biennio precedente si segnala la riduzione del 5,18 per cento per il Ministero dell'Istruzione la cui spesa di personale assorbe quasi il 50 per cento delle risorse totali. In leggero aumento le spese del Ministero della difesa (+2,14 per cento) che complessivamente incidono sul totale delle spese per il 20 per cento circa.

Tavola 4

LE SPESE DI PERSONALE RELATIVE ALLA CATEGORIA 1 DEI MINISTERI

Ministero	2009	2010	2011	Variazione 2010/2009	Variazione 2011/2010
	<i>Valori in milioni</i>			<i>Valori percentuali</i>	
Economia e Finanze	4.279	4.478	4.383	4,64	- 2,12
Sviluppo Economico	170	180	207	5,90	15,21
Lavoro e Politiche Sociali	505	379	363	- 24,96	- 4,10
Giustizia	5.510	5.347	5.279	- 2,95	- 1,27
Affari Esteri	851	859	867	0,88	0,92
Istruzione, Università e Ricerca	42.483	41.459	39.310	- 2,41	- 5,18
Interno	8.544	8.370	8.848	- 2,04	5,70
Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare	63	60	64	- 4,60	6,63
Infrastrutture e Trasporti	919	892	905	- 3,04	1,49
Difesa	15.199	15.127	15.452	- 0,47	2,14
Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	506	604	576	19,30	- 4,55
Beni e Attività Culturali	794	797	788	0,34	- 1,17
Salute*	-	145	148		2,09
Totale	79.823	78.696	77.189	- 1,41	- 1,91

Fonte: elaborazioni su dati RGS

* Nel 2009 il Ministero della salute era parte integrante del Ministero del lavoro, salute e politiche sociali

3. La riduzione degli apparati ministeriali e la revisione degli enti vigilati

Si ricorda che nell'ambito del Piano industriale della pubblica amministrazione con il DL n.112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008, erano state definite importanti misure intese alla revisione degli organici di personale, ed al contenimento della spesa, attraverso il ridimensionamento degli assetti organizzativi esistenti, secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità. In particolare era stato sancito l'obiettivo di una riduzione complessiva degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 per cento e al 15 per cento di quelli esistenti, con la contestuale corrispondente riduzione delle dotazioni organiche. Era stata prevista altresì la riduzione del contingente di personale adibito allo svolgimento di compiti logistico strumentali e di supporto in misura non inferiore al 10 per cento, con contestuale riallocazione delle risorse umane eccedenti tale limite negli uffici che svolgono funzioni istituzionali e la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ad esclusione di quelle degli enti di ricerca, apportando una riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale.

Un ulteriore intervento di riduzione degli assetti organizzativi aggiuntivo a quello già effettuato in base all'articolo 74 del DL 112/2008 era stato disposto dall'articolo 2, comma 8-bis, del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25⁹.

L'effettuazione dei processi di riduzione disposti dalle citate normative¹⁰ è stata rafforzata dal rappresentare condizione necessaria per le autorizzazioni a nuove assunzioni. Va rammentato che la mancata attuazione delle citate misure era sanzionata con il divieto di procedere a nuove assunzioni e con la definitiva determinazione della dotazione organica in base alla effettiva copertura dei posti alla data individuata dalla legge.

Pur con tale coerenza, si sono rilevati ritardi nella tempistica originariamente prevista (a partire dal 2008). Per il Ministero della giustizia, per il quale si era provveduto con due dPCM del 24/6/2010 a ridurre le dotazioni organiche del personale non dirigenziale appartenente al Dipartimento della giustizia minorile e degli Archivi notarili (e antecedentemente della Organizzazione Giudiziaria) si è provveduto alla riduzione dell'organico dei dirigenti di seconda fascia e del personale dell'amministrazione penitenziaria, solo con dPCM 31 gennaio 2012. Con tale provvedimento è stata rideterminata la dotazione organica del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria: con la riduzione del 15 per cento prevista dalla legge n.133/2008, il numero dei dirigenti penitenziari di seconda è passato da 543 a 461 unità, riducendosi ulteriormente in base al secondo intervento normativo del 10 per cento, passando da 461 unità a 415 unità¹¹. Con lo strumento del dPCM 31 gennaio 2012 relativo al solo DAP, non sono state, peraltro, prese in considerazione le riduzioni delle dotazioni organiche dei dirigenti generali, in attesa del nuovo regolamento di organizzazione del Ministero (il regolamento vigente risale al 6 marzo 2001).

Va considerato che la normativa di riferimento ne richiedeva l'attuazione con riguardo all'intera struttura ministeriale, mentre il Ministero della Giustizia ha proceduto per Dipartimenti, per ragioni in parte riconducibili alla stessa complessità e peculiarità funzionale dell'apparato, che potranno essere considerati alla luce degli ulteriori processi riorganizzativi attualmente oggetto di revisione normativa.

⁹ In particolare la citata disposizione prevedeva che le amministrazioni destinatarie delle nuove misure già individuate nell'ambito applicativo definito dall'articolo 74, comma 1, provvedessero ad attuare, entro il 30 giugno 2010, un'ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale, e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10 per cento di quelli risultanti a seguito dell'applicazione del predetto articolo 74 ed alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ad esclusione degli enti di ricerca, apportando un'ulteriore riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale risultante a seguito dell'applicazione del predetto articolo 74. Va rilevato che il comma 8-quinquies del citato articolo 2, esclude dall'ambito applicativo della norma le amministrazioni che abbiano subito una riduzione delle risorse ai sensi dell'articolo 17, commi 4 e 6, del decreto legge n. 78/2009; il personale amministrativo operante presso gli Uffici giudiziari; il Dipartimento della protezione civile; le Autorità di bacino di rilievo nazionale; il Corpo della Polizia Penitenziaria; i magistrati; l'Agenzia italiana del farmaco; le strutture del comparto sicurezza, delle Forze armate, del Corpo nazionale dei VV.FF., gli avvocati e i procuratori dello Stato; il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia.

¹⁰ Con dPCM 7 luglio 2011 alcune amministrazioni sono state autorizzate a procedere a nuove assunzioni, progressioni verticali e trattenimenti in servizio, a condizione che avessero operato una riduzione dell'organico, ai sensi del DL 194/2009 convertito in legge n. 25/2010.

¹¹ Per quanto riguarda il personale non dirigenziale, della prima, seconda e terza Area a seguito degli interventi normativi, è stato così rideterminato: da un totale di 8.872 unità, previste dal dPCM 28/2/2006, con la prima riduzione si è passati a 7.331 unità totali (art. 74 legge n.133/08) fino ad arrivare alla nuova rideterminazione di 6.660 unità (art. 2 comma 8 bis legge n. 25/2010).