

L'ORDINAMENTO CONTABILE

Conseguentemente, dopo la presentazione alle Camere di una relazione di aggiornamento sulle prospettive dell'economia e dei conti pubblici, con un peggioramento del PIL (-1,3 per cento) e dell'indebitamento netto (-2,9 per cento), sono state adottate urgenti misure per ampliare la liquidità del sistema, consentendo pagamenti di debiti per circa 20 miliardi nella seconda parte del 2013 e ulteriori 20 miliardi nel 2014, che interessano le amministrazioni centrali (rimborsi fiscali pregressi, con utilizzo delle giacenze di tesoreria), gli enti territoriali (allentamento dei vincoli del patto di stabilità interno e fondi rotativi) e del Servizio sanitario nazionale (anticipazioni di cassa con piani di rientro), garantendo il limite "precauzionale" dell'indebitamento con monitoraggio mirato a specifica clausola di salvaguardia per l'eventuale tempestiva adozione di misure compensative sulle spese⁷⁵. L'operazione, dettata dalla pressante richiesta delle categorie interessate, assume, in realtà, i caratteri di una sanatoria rispetto a comportamenti amministrativi patologici, che non trovano riscontro in altri Paesi: negli ultimi anni, i tempi di pagamento hanno superato in Italia, mediamente, i 180 giorni, a fronte dei 65 della media europea. Il fenomeno, comunque, sollecita un'approfondita riflessione sulle sue cause, al fine di apprestare strumenti in grado di eliminarlo alla radice.

4.11.2. In tale ambito, un profilo particolarmente preoccupante assume il fenomeno dell'emersione di debiti pregressi fuori bilancio, relativi ad obbligazioni assunte in violazione dei principi e delle norme di contabilità. A fine 2009, i debiti fuori bilancio accertati erano di 2,1 miliardi; malgrado la costituzione di un apposito fondo per ripianarli, a fine 2010 se ne contavano altri 1,5 miliardi e, a fine 2011, il decreto ricognitivo del Ministro dell'economia e delle finanze ne ha accertato un importo aggiuntivo di 997,5 milioni, cui si è fatto fronte con l'utilizzo dell'apposito fondo di bilancio⁷⁶: complessivamente, circa 4,6 miliardi emersi in tre anni.

Si tratta di debiti che, al momento della loro formazione, non hanno evidenza contabile nel bilancio dello Stato, non sono rilevati nelle statistiche sul debito pubblico e non sono presi in conto nella programmazione finanziaria. In alcune amministrazioni, il loro *stock* incide ancora considerevolmente sulla dotazione annua per acquisto di beni e servizi, fino a oltre un quarto dello stanziamento disponibile nel caso del Ministero dell'interno, nonostante la recente forte riduzione.

Il fenomeno continua a pesare in maniera strutturale, nonostante il ricorso a strumenti temporanei di accertamento e copertura, nelle intenzioni intesi come risolutivi, ma nei fatti rivelatisi forieri di attese di ripiani anche futuri. Largamente connesso appare l'utilizzo anomalo dell'istituto del riconoscimento di debito, previsto dalle norme di contabilità come strumento eccezionale e straordinario e divenuto, nella fattispecie, normale atto di una gestione distorta.

Il recente provvedimento d'urgenza ha ulteriormente portato avanti il processo di liquidazione dei debiti pregressi fuori bilancio: a tal fine, le amministrazioni statali hanno proceduto, entro il 30 aprile scorso, alla loro ricognizione a fine 2012, risultata di ulteriori 1,3 miliardi circa, parzialmente estinti utilizzando l'apposito fondo da ripartire di 500 milioni e definendo, per l'eventuale eccedenza, entro il 15 giugno 2013, un piano

⁷⁵ Decreto-legge n. 35 del 2013, recante "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli Enti territoriali, nonché in materia di versamento dei tributi degli Enti locali", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 64 del 2013.

⁷⁶ Cfr. art. 35, comma 2, del decreto-legge n. 1, convertito dalla legge n. 27 del 2012.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

di rientro per conseguire risparmi compensativi con misure di razionalizzazione della spesa⁷⁷; le comunicazioni e relazioni alla Corte dei conti e il monitoraggio dei piani di rientro, affidato ai Nuclei di valutazione, forniscono ora l'occasione per una definitiva soluzione della problematica, a condizione che le amministrazioni e gli organi di controllo interno pongano in essere tutte le misure volte a impedire l'ulteriore protrarsi di comportamenti gestionali inammissibili e palesemente *contra legem*, realizzando così una reale programmazione finanziaria, anche mediante un più ampio e mirato utilizzo della flessibilità di bilancio a favore di spese effettivamente includibili e una maggiore responsabilizzazione nella formulazione delle previsioni. Tutto ciò in attesa delle imminenti modifiche e integrazioni della legge di contabilità e finanza pubblica indotte dal nuovo assetto costituzionale, la quale legge potrebbe affrontare la problematica delle procedure di spesa e quindi porre un freno, in futuro, al fenomeno dei debiti fuori bilancio.

4.12. Ritardi e inadempimenti normativi

Una notazione particolare merita il ritardo della relazione annuale sui controlli di ragioneria, prevista dall'art. 18 del decreto legislativo n. 123 del 2011, con cui è stata esercitata la delega sulla revisione dei controlli amministrativo-contabili disposta dall'art. 49 della riforma. Tale relazione, contenente l'analisi delle principali irregolarità riscontrate nell'esercizio del controllo da parte del sistema delle ragionerie, non è stata redatta per il 2011 dai competenti Uffici; le relative istruzioni operative⁷⁸, emanate peraltro a ridosso della scadenza per il 2012, hanno dato luogo alla prima attuazione della norma con riferimento al decorso esercizio. L'entrata in vigore della disposizione (18 agosto 2011), in assenza di ulteriori specificazioni normative, comportava l'adempimento sin dalla prima scadenza annuale del febbraio 2012, con riferimento all'esercizio 2011; occorre, tuttavia, tener conto della complessità e del rilevante impegno aggiuntivo posto a carico delle strutture interessate, che, di fatto, hanno portato alla segnalata circostanza, che si aggiunge agli altri ritardi riscontrati nell'attuazione della riforma contabile.

Va, altresì, rimarcata, anche per il 2012, la pressoché generalizzata inosservanza dell'art. 17, ultimo comma, della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni, con la mancata allocazione nelle pertinenti missioni e, nel loro ambito, nei programmi di competenza, delle variazioni delle dotazioni di bilancio recate da provvedimenti legislativi di iniziativa governativa. Si richiama ancora l'attenzione su tale circostanza, che incide negativamente sulla trasparenza del rapporto tra norma e assetto contabile, alla quale il legislatore della riforma ha dato giustamente particolare importanza, con una disciplina che andrebbe estesa, ad avviso della Corte, a tutti i provvedimenti legislativi.

Neanche l'allegato integrativo del Documento di economia e finanza, relativo al monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica delle manovre correttive, prescritto dall'art. 10, comma 11, della riforma, risulta presentato alle Camere nel 2012, come l'anno precedente. L'elaborato, mirante a valutare *ex post* i provvedimenti assunti,

⁷⁷ Art. 5 del decreto-legge n. 35 del 2013 e circolare Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, n. 18 del 2013; la ricognizione e la ripartizione del fondo di 500 milioni sono state formalizzate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 40124.

⁷⁸ Circolare n. 3 del 6 febbraio 2013 del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, recante "Relazione annuale sulle principali irregolarità riscontrate nell'esercizio del controllo preventivo e successivo. Art. 18 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123".

L'ORDINAMENTO CONTABILE

anche al fine di approntare tempestivamente le opportune misure di recupero di eventuali scostamenti, sarebbe di grande utilità per il raggiungimento degli obiettivi, a vantaggio della complessiva efficacia degli interventi: occorre, pertanto, assumere tutte le iniziative affinché, finalmente, sia rispettata la norma.

Continua la tardiva presentazione delle relazioni trimestrali di cassa, già notata lo scorso anno, ben oltre i termini dell'art. 14, comma 4, della legge di riforma; per di più, non risulta ancora presentata la terza trimestrale del 2012, mentre, per le trimestrali sinora presentate, va rilevata ancora una volta la mancata allegazione dell'elenco degli enti inadempienti per le informazioni di cassa SIOPE, come prescritto dal comma 11, secondo periodo, del medesimo articolo.

Anche la Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 2012 non è stata presentata, in disapplicazione dell'art. 12 della legge n. 196 del 2009, né è stato dato seguito alla proposta di eliminazione formalizzata dalla Commissione costituita per la revisione del documento.

Ancora, va di nuovo posta in luce l'assenza del parere degli altri livelli di governo sul Documento di economia e finanza, mandato alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, istituita nell'ambito della Conferenza unificata.

Va ricordata l'esigenza di una più convincente attuazione del disposto di cui al vigente art. 13 del d.lgs. 279 del 1994, in base al quale il rendiconto deve consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa in relazione agli obiettivi stabiliti, agli indicatori di efficacia e di efficienza e anche "agli scopi delle principali leggi di spesa".

Permane, infine, il ritardo delle relazioni annuali ministeriali sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sull'efficienza dell'azione amministrativa, disposte dalla legge finanziaria 2008: nel 2012, sono state presentate oltre il termine del 15 giugno le relazioni per l'anno 2011 di 11 dicasteri su 13; solo Difesa e Salute sono stati tempestivi.

4.13. *L'integrazione delle contabilità finanziaria e economica*

Sulla base delle indicazioni della riforma contabile, convergenti verso una graduale e completa integrazione tra contabilità finanziaria ed economica⁷⁹, il legislatore ha disposto, in attesa dell'attuazione della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio, l'adozione del sistema informativo SICOGE da parte delle amministrazioni dello Stato, anche ai fini della contabilità integrata economico-patrimoniale analitica⁸⁰. Un unico sistema informativo telematico consentirà, pertanto, la completa integrazione della registrazione degli eventi gestionali, affiancando "in automatico" alle rilevazioni finanziarie già effettuate, quelle di carattere economico-patrimoniale, ispirate al principio della competenza economica (*accrual*), garantendone in tal modo completezza, trasparenza e omogeneità, in coerenza con le indicazioni europee e le tendenze internazionali.

Le rilevazioni economico-patrimoniali mediante la nuova funzionalità decorrono dall'inizio dell'anno in corso e assicurano le informazioni sui costi, oltre che secondo la

⁷⁹ Adeguamento dei sistemi contabili anche mediante affiancamento, a fini conoscitivi, della contabilità economica a quella finanziaria (art. 2, comma 2, lett. d, e comma 6, lett. b); *budget* dei costi per ogni stato di previsione, tra gli elementi informativi (art. 21, comma 11, lett. f); rendiconto economico annuale conoscitivo (art. 36, comma 5); completamento revisione del bilancio anche mediante affiancamento, a fini conoscitivi, della contabilità economica a quella finanziaria (art. 40, comma 2, lett. n).

⁸⁰ Art. 6, comma 6, del decreto-legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

loro natura in base al piano dei conti, anche secondo la finalità in base all'aggregazione funzionale (missioni/programmi), e la responsabilità gestionale (centri di responsabilità e di costo); le relative istruzioni operative sono state emanate con leggero ritardo⁸¹. Funzionale ad una migliore comprensione dell'iniziativa appare la recente pubblicazione divulgativa della Ragioneria generale dello Stato, parallela alla consueta sintesi relativa al bilancio finanziario di previsione⁸².

L'innovazione costituisce un elemento cardine del quadro complessivo di riforma della contabilità di tutte le Amministrazioni pubbliche, alle quali il predetto affiancamento verrà esteso in base ai criteri direttivi e ai decreti legislativi di esercizio delle deleghe⁸³. Sul relativo complesso processo attuativo si concentra la particolare attenzione della Corte dei conti, in relazione alla palese esigenza di estendere sollecitamente alla nuova funzionalità economica il sistema informativo integrato RGS-Corte, ai fini della migliore esplicazione dei propri compiti istituzionali.

4.14. Le modifiche alla legge quadro di contabilità

Le problematiche tuttora aperte nel vasto campo della contabilità e della finanza pubblica, alcune delle quali prima accennate, impongono approfondimenti al fine di individuare sollecitamente misure per una razionale e sistematica definizione della materia, da varare entro l'anno in corso, in vista dell'entrata in vigore, dal 2014, delle modifiche costituzionali incentrate sull'assunzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta fondamentale della Repubblica, con le regole delineate nella legge "rinforzata". La sede più appropriata per tale definizione appare la revisione della legge quadro di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 e successive modificazioni.

Oltre agli argomenti esplicitamente demandati alla legge ordinaria dalla richiamata "rinforzata", dei quali si è fatto cenno in precedenza, sarà possibile affrontare le accennate problematiche, quali le conseguenze dell'assunzione a livello "rinforzato", costituzionalmente protetto, del sistema contabile a doppio vincolo di competenza e cassa vigente per il bilancio statale, per gli enti e organismi pubblici in contabilità finanziaria; la verifica di coerenza con i vincoli europei e costituzionali, in sede consuntiva, in via anticipata rispetto alla parifica; la definizione delle sperimentazioni già previste per l'adozione delle nuove unità elementari del bilancio gestionale (azioni) e del bilancio a base zero con tempi più realistici; l'esigenza di idonee clausole di salvaguardia in relazione all'esercizio di diritti soggettivi vincolati alle dotazioni del nuovo bilancio "sostanziale"; la copertura "unilaterale" delle nuove o maggiori spese, ai fini del rispetto del tetto; e così via.

Sarà anche possibile considerare ulteriori innovazioni che comportino una più rigorosa disciplina di bilancio e un più severo controllo della dimensione e dell'evoluzione del debito pubblico, quali, ad esempio, la riserva alla riduzione del debito delle entrate straordinarie, non ricorrenti o derivanti da misure di contrasto all'evasione fiscale; l'obbligo, in sede di legge di assestamento, di recepire gli effetti di rilevanti mutamenti del quadro macroeconomico di riferimento; il problema della coerenza tra la tempistica di approvazione della legge di bilancio e la deliberazione dei

⁸¹ Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, n. 7 del 12 febbraio 2013.

⁸² "Il budget dello Stato in breve per il triennio 2013-2015", Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, marzo 2013.

⁸³ Art. 2, comma 2, lett. d, e comma 6, lett. b, della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni; decreti legislativi nn. 91 e 118 del 2011.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

singoli bilanci da parte degli enti territoriali e degli altri Enti pubblici. In particolare, va notato che il differimento del termine per l'approvazione dei bilanci di previsione degli Enti territoriali, che si è costantemente registrato negli ultimi anni, ha sostanzialmente vanificato il contenuto della programmazione finanziaria annuale, determinando una gestione, non ordinata per un ampio scorcio di esercizio.

Più in generale, andrebbe confermata la possibilità di modificare, in corso d'anno, gli obiettivi di saldo fissati dalla legge di bilancio, parametri di riferimento per il riscontro di copertura delle leggi e degli altri atti normativi, a seguito di eventuali modifiche dell'obiettivo di medio termine concordate in sede europea, come recentemente avvenuto con l'ultima relazione di aggiornamento al Parlamento ai sensi dell'art. 10 *bis*, comma 6, della legge n. 196 del 2009, che ha preceduto il provvedimento d'urgenza sul pagamento dei debiti della pubblica amministrazione.

Ferme restando le scelte operate dalla legge "rinforzata", resta sullo sfondo il tema di un graduale superamento dell'attuale contabilità finanziaria a favore di un sistema di contabilità economica.

PAGINA BIANCA

REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI

L'ORGANIZZAZIONE, LA GESTIONE DEL PERSONALE E L'ATTIVITÀ
CONTRATTUALE

REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI

- 1. I provvedimenti di riorganizzazione dei ministeri intervenuti in corso d'anno**
- 2. Il perseguimento degli obiettivi di revisione della spesa**
- 3. Il funzionamento degli organi di controllo interno**
- 4. Le misure di semplificazione, di innovazione tecnologica e di contrasto alla corruzione**

Premessa

L'analisi qui sviluppata muove dalla considerazione secondo cui più che una politica del settore pubblico, sussiste un concorso di politiche alla definizione di sistema in grado di dare servizi di qualità al cittadino.

In tale ottica verranno valutate le politiche di riorganizzazione dell'apparato pubblico, le politiche in materia di semplificazione e di digitalizzazione, di contrasto alla corruzione e, più in generale, gli interventi per il funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Una menzione particolare va rivolta al tema delle riforme istituzionali, anche a livello costituzionale, che riguarda l'assetto ed il funzionamento dei processi decisionali nonché il riordino del governo del territorio. Ci si riferisce alla semplificazione dei livelli di governo, che mira ad assicurare una più efficiente *governance* delle decisioni pubbliche in un sistema, come il nostro, caratterizzato da un assetto multilivello.

È appena il caso di ricordare che anche l'anno 2012 si inserisce nel quadro di una difficile congiuntura economica, che ha imposto, secondo una linea di tendenza già in atto¹, l'adozione di provvedimenti legislativi finalizzati al contenimento della spesa pubblica, con inevitabili riflessi sull'operato delle pubbliche amministrazioni.

Nel mese di novembre 2011 si è aperta una fase parzialmente nuova, nella quale, dopo l'adozione del c.d. decreto "Salva Italia"², è stato individuato il processo di

¹ La politica di revisione della spesa entra nelle riforme del processo di bilancio italiano con la legge finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006 n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato") e diviene permanente con la legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007 n. 244 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"). La c.d. *spending review* viene articolata mediante un programma di analisi della spesa che si muove all'interno di una contestuale revisione della struttura del bilancio dello Stato riorganizzata in missioni e programmi.

² DL n. 201/2011 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011.

ORGANIZZAZIONE, GESTIONE DEL PERSONALE E ATTIVITÀ CONTRATTUALE

revisione della spesa, già sperimentato in precedenti occasioni, finalizzato a razionalizzare la spesa pubblica mediante recupero di efficienza e, quindi, di risorse da impiegare per la realizzazione di obiettivi di sviluppo e di crescita.

In sequenza si sono posti il DL n. 52/2012³, con il quale è stata prevista, tra l'altro, la nomina di un Commissario di Governo per la razionalizzazione della spesa, per l'acquisto di beni e servizi, nonché il successivo DL n. 95/2012⁴ (c.d. *spending review bis*), che ha introdotto una serie di ulteriori interventi per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e per la riduzione della spesa. Tra questi vanno menzionati il ridimensionamento della spesa per beni e servizi e la riduzione lineare degli organici del personale, dirigenziale e non dirigenziale e, da ultimo, l'avvio di un processo di riordino delle Province come livello intermedio nel sistema delle autonomie, da realizzarsi in parte con norme di rango costituzionale, in parte con legge ordinaria.

Di rilievo, anche il DL n. 158/2012⁵, che è intervenuto nello specifico tema della dirigenza sanitaria, con la modifica dei criteri di nomina e l'introduzione di una disciplina analitica dei sistemi di valutazione e verifica dell'attività dei direttori generali, prevedendo un'articolata regolamentazione degli obblighi di pubblicità per la selezione del personale ed il conferimento degli incarichi.

Nel complesso, i provvedimenti di riorganizzazione delle strutture ministeriali, adottati in un più ampio quadro di *spending review*, sono stati orientati, nel tempo, verso le seguenti aree di intervento:

- contenimento della spesa del personale (snellimento degli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, riorganizzazione delle piante organiche, sospensione del turn over del personale, blocco dei contratti, riduzione delle strutture di missione, riduzione degli incarichi di consulenza e riduzione degli oneri degli organi collegiali e degli altri organismi);
- riorganizzazione di alcuni comparti (Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri, tra i quali quello della protezione civile e revisione del modello organizzativo del Ministero della difesa);
- soppressione di enti e organismi (INPDAP⁶, ENPALS, EIPLI, Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, Agenzia per la sicurezza nucleare, Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale, commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche).

³ DL 7 maggio 2012, n. 52 "Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 94/2012

⁴ DL 6 luglio 2012, n. 95 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012.

⁵ DL 13 settembre 2012, n. 158 "Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189/2012.

⁶ Con DL 13 agosto 2011, n. 138, è stata disposta la soppressione dell'INPDAP (Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'Amministrazione pubblica) e dell'ENPALS (Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo e dello sport professionistico) le cui relative funzioni sono state attribuite all'INPS; dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia (EIPLI), le cui funzioni sono state attribuite alle Regioni interessate; dell'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua; dell'Agenzia per la sicurezza nucleare; dell'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale; della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche.

REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI

- digitalizzazione della pubblica amministrazione (riforma dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA)⁷; sviluppo dell'informatizzazione di servizi al cittadino).

In generale, come si definirà meglio nel seguito, sono emersi limiti nel delineato percorso di razionalizzazione organizzativa, che avrebbe potuto trovare il giusto spazio in un contesto di più ampia rivisitazione degli apparati e delle funzioni.

Sarebbe quindi auspicabile sviluppare le potenzialità delle misure di revisione degli apparati ministeriali e degli enti vigilati, non solo in termini di riduzione della spesa, ma anche mediante un efficace ripensamento dei processi decisionali che superi talune rigidità esistenti.

1. I provvedimenti di riorganizzazione dei Ministeri intervenuti in corso d'anno

Nell'anno in esame il legislatore ha proseguito, in particolare, il percorso di razionalizzazione degli assetti organizzativi, di riforma della dirigenza pubblica e di armonizzazione della disciplina del lavoro pubblico con il lavoro privato, iniziato già nel 2008.

Il settore dell'organizzazione del lavoro pubblico è materia complessa e articolata e riguarda aspetti e interessi eterogenei che vanno dalle tipologie di contratto di lavoro flessibile, alle ipotesi di licenziamento e relative tutele, alle forme di mobilità volontaria e obbligatoria, nonché alla responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici; lo sforzo del legislatore è andato quindi nella direzione di individuare una convergenza tra i due settori, privato e pubblico, pur nel rispetto delle peculiarità di quest'ultimo.

Si ricorda che le politiche di riduzione degli organici sono state oggetto negli ultimi anni di continue modifiche, non ultima quella inserita nel DL n. 112/2008⁸, che aveva previsto la 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 organiche⁹.

Con DL n. 138/2011 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", è stata disposta un'ulteriore riduzione delle dotazioni organiche per le amministrazioni già interessate dai provvedimenti adottati nel 2008 e nel 2009. In particolare, la norma ha previsto, entro il 31 marzo 2012, la contrazione degli uffici dirigenziali di livello generale in misura non inferiore al 10 per cento, nonché l'ulteriore riduzione, non inferiore al 10 per cento, della spesa complessiva relativa al numero di

⁷ L'AIPA è stata sostituita dal CNIPA istituito dall'art. 176 del d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196, da ultimo fuso con l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione e il Dipartimento per la digitalizzazione e innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio nel 2012 per formare l'Agenzia per l'Italia digitale.

⁸ DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

⁹ Il DL ha disposto altresì la riduzione del contingente di personale adibito allo svolgimento di compiti strumentali e di supporto in misura non inferiore al 10 per cento, con contestuale riallocazione delle risorse umane eccedenti. Nel medesimo contesto normativo e programmatico si inserisce la riorganizzazione degli enti vigilati in base all'art. 26 della legge 133/2008 e successive modifiche, norma che aveva accelerato il processo di soppressione e incorporazione degli enti ed organismi pubblici (art. 7 del DL n. 78 del 31 maggio 2010). Successivamente con il decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, art. 2 comma 8 bis, è stata imposta una ulteriore riduzione in misura non inferiore al 10 per cento dei posti funzione di livello dirigenziale non generale e di uguale entità per quanto riguarda i costi relativi alla dotazione organica del personale delle aree funzionali.

ORGANIZZAZIONE, GESTIONE DEL PERSONALE E ATTIVITÀ CONTRATTUALE

posti di organico del personale non dirigenziale con divieto, per le amministrazioni inadempienti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

Nel mese di luglio 2012, il DL n. 95 convertito nella legge 7 agosto 2012 n. 135, si è sovrapposto alle precedenti norme di analogo tenore ed in particolare al citato DL n. 138/2011, richiamandone esplicitamente l'adempimento già prescritto. L'art. 2 del DL n. 95/2012 subordina, infatti, le riduzioni previste dal provvedimento, all'applicazione dell'art. 1, comma 3, del DL 13 agosto 2011, n. 138. Le previsioni del DL n. 95/2012 riguardano le riduzioni degli uffici dirigenziali, di livello generale e di livello non generale e le relative dotazioni organiche nonché quelle del personale non dirigenziale degli enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. In particolare i tagli degli uffici dirigenziali, sono stati previsti in misura non inferiore al 20 per cento di quelli esistenti, mentre per le dotazioni del personale non dirigenziale è stata prevista una riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa.

Il Dipartimento della funzione pubblica è poi intervenuto, con direttiva n. 10 del 24 settembre 2012, per fornire le linee guida e i criteri di riferimento per l'applicazione del DL n. 95/2012, sottolineando la necessità di realizzare una piena corrispondenza tra le strutture o i posti funzione dirigenziale e i posti previsti in dotazione organica.

Tra le principali novità che il DL n. 95/2012 ha introdotto vi è, all'art. 5, la previsione, quale strumento attuativo, del dPCM, in luogo del d.P.R.¹⁰, per agevolare una maggiore speditezza nell'attuazione dei contenuti.

Lo stesso provvedimento ha consentito di effettuare le riduzioni in oggetto selettivamente, anche tenendo conto delle specificità delle singole amministrazioni e in misura inferiore alle percentuali previste, a condizione che la differenza sia recuperata operando una maggiore riduzione delle dotazioni organiche di altra Amministrazione.

Si segnala, inoltre, la possibilità di una compensazione interna orizzontale tra aree/profili del personale non dirigenziale e una compensazione verticale che i Ministeri, in quanto amministrazioni vigilanti, potranno operare nell'ambito di un settore di intervento aggregato o per funzioni omogenee o per identità funzionale.

La tavola 1 illustra gli esiti degli adempimenti richiesti dal DL n. 95/2012 alle singole Amministrazioni.

A tal riguardo si rileva, che l'aver subordinato l'adempimento di tale norma agli esiti del DL n. 138/2011, ha favorito, insieme all'utilizzo dei dPCM, una tempestiva e più ordinata risposta delle Amministrazioni rispetto alle precedenti esperienze.

La ricognizione è stata effettuata, come previsto dalla norma, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ed è stata poi oggetto del dPCM del 22 gennaio 2013.

Dall'adempimento di nove¹¹ dei tredici Ministeri, è stata registrata una riduzione di spesa di 272.821.139 euro, con una differenza di 9.366.154 euro, rispetto a quanto stimato dal DL (263.454.985 euro).

¹⁰ Secondo quanto previsto dalla direttiva n. 10/2012 Presidenza Consiglio dei ministri- Dipartimento della funzione pubblica: "lo strumento del dPCM è comune a tutti i Ministeri e per le restanti Amministrazioni indicate dall'art. 2, comma 1. Vi è, perciò, una deroga al regime ordinario dell'art. 6 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 per quanto riguarda i Ministeri (ordinariamente lo strumento è il d.P.R. ex art. 17, comma 4-*bis* della legge n. 400/1988) e a quello dei rispettivi ordinamenti per i restanti destinatari. Il dPCM è adottato su proposta del Ministero della Pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle Finanze. È il caso di evidenziare che in fase procedurale ed istruttoria la proposta del dPCM si formerà acquisendo i contributi di ogni amministrazione, contributi che dovranno tenere conto che l'attività di revisione della spesa è prioritaria nell'azione di Governo".

REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI

Dal punto di vista della riduzione del personale dirigenziale di I e II fascia la tavola n. 1 che segue, riassume la situazione rilevata a fine 2012 con riferimento ai posti funzione da ridurre in base ai criteri esplicitati nel DL n. 95/2012 (taglio dovuto) e alle riduzioni effettuate dalle Amministrazioni (taglio effettuato).

Tavola 1

Ministeri	Personale dirigenziale					
	I fascia			II fascia		
	Taglio dovuto	Taglio effettuato	Maggiore riduzione operata sulla I fascia	Taglio dovuto	Taglio operato	Maggiore riduzione operata sulla II fascia
Difesa	2	2	0	25.4	25	
Sviluppo economico	5.8	6	0.2	37	37	
Politiche agricole e alimentari e forestali	2	2	0	12.4	12	
Ambiente tutela territ. e mare	1.8	1	-0.8	8.2	8	
Infrastrutture e trasporti	9	9	0	45.2	45	
Lavoro e politiche sociali	3	3	0	36.2	36	
Istruzione università e ricerca	6.8	7	0.2	108.8	131	
Beni e attività culturali	5.8	6	0.2	38.8	32	
Salute	3	2	-1	28.2	29	
TOTALE	39.2	38	-1.2	340.2	355	14.8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dPCM 22/1/2013

Dall'istruttoria condotta la Corte ha acquisito taluni elementi di interesse di cui si riporta, di seguito, una breve sintesi, rinviando per gli opportuni approfondimenti ai capitoli di riferimento di ciascuna Amministrazione.

La mancata attuazione della riduzione da parte del Ministero della giustizia è riconducibile al fatto che gli uffici giudiziari sono stati oggetto di specifica deroga nelle più recenti disposizioni legislative; per l'applicazione delle norme alle dotazioni organiche dell'amministrazione centrale è in corso di attivazione uno specifico tavolo tecnico con la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per il Ministero degli affari esteri si segnala che lo stesso ha provveduto, il 24 dicembre 2012, all'invio al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze, di una ipotesi di rideterminazione della propria dotazione organica ai sensi dell'art. 1, comma 3 del DL 13 agosto 2011, n. 138, e dell'art. 2 del DL 6 luglio 2012, n. 95. Peraltro, secondo quanto previsto dall'art. 2 comma 6 del DL n. 95/2012 fino all'emanazione del provvedimento di cui al comma 5 dello stesso articolo, la dotazione organica è provvisoriamente individuata in misura pari ai posti funzione coperti al 7 luglio 2012. In generale i provvedimenti normativi dal 2004 al 2012 hanno comportato la riduzione effettiva di 1.495 unità pari al 31 per cento del totale.

Il Ministero della salute non ha ancora potuto procedere all'adozione del provvedimento di rideterminazione degli organici in quanto è attualmente in corso, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 183/2011, il passaggio delle funzioni ministeriali di assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano.

Per quanto riguarda il Ministero dell'interno si fa presente che il comma 2, ultimo periodo, dell'art. 2 del DL n. 95/2012 prevede che "al personale dell'Amministrazione civile dell'interno le riduzioni di cui alle lettere a) e b) del comma 1 si applicano

¹¹ Difesa, sviluppo economico, politiche agricole alimentari e forestali, ambiente, tutela territorio e mare, infrastrutture e trasporti, lavoro e politiche sociali, istruzione università e ricerca, beni e attività culturali, salute.

ORGANIZZAZIONE, GESTIONE DEL PERSONALE E ATTIVITÀ CONTRATTUALE

all'esito della procedura di soppressione e razionalizzazione delle Province di cui all'art. 17 e comunque entro il 30 aprile 2013, nel rispetto delle percentuali previste dalle suddette lettere". Va tuttavia ricordato che la Presidenza del Consiglio dei ministri, con la citata direttiva del 24 settembre 2012, ha ritenuto applicabile "anche al fine di evitare il protrarsi degli effetti sanzionatori sul piano assunzionale, un'anticipata riduzione delle dotazioni organiche, nei tempi e nei modi previsti per gli altri Ministeri, ferma restando la necessità di una successiva verifica di tale riduzione in esito alla procedura di soppressione e razionalizzazione delle Province."

Inoltre in base al comma 7, articolo 2, del citato DL n. 95/2012 sono escluse dalle riduzioni le Agenzie fiscali e il Ministero dell'economia e delle finanze per i quali si applica l'analoga riduzione disposta dall'art. 23-*quinquies* dello stesso DL n. 95/2012. Dalle medesime riduzioni è altresì esclusa la Presidenza del Consiglio dei ministri che ha provveduto ad effettuare corrispondenti tagli alla propria dotazione organica con dPCM 15 giugno 2012.

Con riferimento ai posti di funzione dirigenziali per i 9 ministeri interessati, a seguito dei tagli effettuati, non si evidenziano eccedenze se si considera il solo personale di ruolo, mentre tenendo conto anche degli incarichi conferiti a soggetti diversi si rileva a livello complessivo un esubero di circa 30 di unità per la dirigenza prima fascia e di 130 per quella di seconda fascia.

Come osservato nella citata relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico, la sostanziale coincidenza del numero degli uffici dirigenziali con i dirigenti di ruolo di ciascuna amministrazione, introduce un elemento di forte razionalizzazione.

Per il personale amministrativo le complessive eccedenze, a seguito dell'avvenuta rideterminazione degli uffici dirigenziali e del fabbisogno del restante personale, ammontano a complessive 3.236 unità.

Come si rileva dal seguente prospetto - che evidenzia l'effetto dei tagli disaggregati sui nove ministeri interessati - particolarmente rilevante, in valori assoluti, il numero dei dipendenti in soprannumero presso il Ministero della Difesa. Spicca, inoltre, il dato relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nel quale gli esuberi risultano pari all'8 per cento dei dipendenti in servizio.

Tavola 2

Ministeri	Dotazione organica DL n. 95/2010	Eccedenze assolute	% eccedenze su dotazioni organiche
Difesa	27.751	1.562	5,6
Sviluppo economico	2.917	152	5,2
Politiche agricole, alimentari e forestali	1.385	-	-
Ambiente e tutela del territorio e del mare	559	2	0,4
Infrastrutture e trasporti	7.525	598	7,9
Lavoro e politiche sociali	7.172	129	1,8
Istruzione, università e ricerca	5.978	-	-
Beni e attività culturali	18.947	664	3,5
Salute	1.328	129	9,7
Totale	73.562	3.236	4,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della pubblica amministrazione e la semplificazione

REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI

Per le Amministrazioni interessate, a seguito dei reiterati interventi di riduzione attuati a partire dal 2008, i tagli all'organico, tra loro sommati, sono stati nel complesso rilevanti. Rispetto al 2006 risultano soppressi il 36 per cento degli uffici dirigenziali di prima fascia, il 45 per cento attiene a quelli di seconda ed il 34 per cento delle posizioni riguardanti il restante personale. Come evidenziato in una recente audizione parlamentare dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, la maggior entità delle riduzioni degli uffici di livello dirigenziale rispetto a quelle riguardanti il restante personale dovrebbe rendere maggiormente virtuoso il rapporto tra dirigenti e dipendenti amministrativi.

La definizione degli organici in termini più o meno coincidenti con il personale in servizio elimina una evidente anomalia organizzativa ed obbliga gli enti interessati a dimensionare l'organizzazione e le linee di attività su un dato certo, attraverso una stabile ridefinizione delle modalità dell'agire amministrativo.

Sarà dunque compito dei previsti nuovi regolamenti di organizzazione ridefinire le dimensioni, il ruolo e le attribuzioni degli uffici in modo tale da garantire il migliore svolgimento dei compiti assegnati.

E' in tale ambito che, in prosieguo, potrà trovare utili sviluppi il processo di revisione della spesa da intendere non già come aprioristica definizione di ulteriori riduzioni da effettuare ma come migliore distribuzione delle risorse umane esistenti, finalizzata al recupero di efficienza dei servizi da rendere.

2. Il perseguimento degli obiettivi di revisione della spesa

Anche con riguardo alla c.d. *spending review*, il 2012 ha visto il sovrapporsi degli effetti di interventi operati negli anni precedenti e di provvedimenti emanati in corso di anno.

Si deve tenere conto che, come evidenziato anche nel documento "Analisi di alcuni settori di spesa pubblica" di marzo 2013, curato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento, il percorso intrapreso sino ad ora è manchevole di un elemento che appare complementare a quello dei tagli della spesa, ossia la valutazione della combinazione dei fattori che ottimizzano il rapporto tra risorse impiegate e servizi offerti. In sintesi, l'attenzione è stata posta sulle risorse impiegate, ma non sufficientemente sui servizi offerti, con la conseguenza che i tagli sono stati effettuati senza un adeguato ripensamento dei processi decisionali.

I risparmi di spesa, d'altra parte, possono contribuire a rilanciare l'economia solo se, ad una riforma di "quel che non si deve spendere", si accompagna anche la riforma "di quel che si spende". Come a dire che le evidenze finanziarie dei risparmi conseguiti sono fondamentali ma senza un chiaro obiettivo d'insieme, non sono sufficienti a garantire la ripresa attesa ormai da molti anni.

I dati contabili devono garantire la trasparenza, la qualità e la certezza dei bilanci, ma vanno altresì correlati al risultato più complesso e più ampio di soddisfazione dell'utenza e di uso efficace ed adeguato delle risorse pubbliche.

La *spending review*, nell'anno 2012, si è articolata in due decreti-legge e poi nella legge di stabilità; l'impostazione seguita ha riguardato, da una parte, un insieme di risorse pubbliche potenzialmente sottoponibili a processi di revisione e dall'altra, risorse aggredibili nel breve periodo con immediati risultati di cassa.

Con DL 7 maggio 2012, n. 52 venivano introdotte, tra le altre, le modifiche alle disposizioni in materia di procedure di acquisto e le misure per la riduzione dei prezzi

ORGANIZZAZIONE, GESTIONE DEL PERSONALE E ATTIVITÀ CONTRATTUALE

unitari, corrisposte dalle aziende sanitarie locali per gli acquisti di beni e servizi (art. 7 *bis*).

Con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 3 maggio 2012, sono stati forniti gli indirizzi operativi ai fini del contenimento della spesa pubblica, con le indicazioni per le attività di revisione della spesa. La stessa direttiva invitava le amministrazioni a formulare, entro il mese di maggio 2012, i progetti di riduzione predisposti sulla base delle indicazioni fornite.

Nel mese di luglio 2012 sono state trasmesse dal Ministero dell'economia e delle finanze al Senato della Repubblica, alcune analisi effettuate dal Commissario straordinario, volte ad individuare indicatori di inefficienza della spesa per consumi intermedi di Regioni, Province, Comuni, Università ed enti di ricerca.

Queste analisi hanno consentito di evidenziare alcuni effetti di risparmio di seguito riportati in sintesi.

Tavola 3

Riduzione spese per acquisto di beni e servizi			
(in milioni di euro)			
	2012	2013	2014 e ss
Ministero dell'economia e delle finanze	21,8	77	77
Ministero dello sviluppo economico	1,7	6	6
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	1,1	4	4
Ministero della giustizia	60	120	120
Ministero degli affari esteri	6,2	22	22
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	24	14	14
Ministero dell'interno	-	131	131
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	4,8	17	17
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	7,9	28	28
Ministero della difesa	-	148	148
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	2,5	9	9
Ministero per i beni e le attività culturali	2,8	10	10
Ministero della salute	8,2	29	29
Totale	141,1	615	615

Fonte: Allegato n. 1 al DL n. 95/2012

In sintesi, il Commissario ha individuato, per ciascun Ministero, talune tipologie di spesa, nell'ambito degli acquisti di beni e servizi delle Amministrazioni centrali dello Stato, per le quali ha ritenuto possibile una riduzione dei costi di gestione, calcolata sulla base delle previsioni economiche degli anni 2012-2014. In particolare, le riduzioni sono state calcolate confrontando i valori medi per anno-persona, dei costi di gestione per amministrazione e per voce del piano dei conti.

Inoltre, ai sensi dei commi da 12 a 15 dell'articolo 7 del citato DL n. 95/2012, è stato definito il livello degli interventi sulle Amministrazioni centrali dello Stato, a decorrere dall'anno 2013.

Per quanto concerne le previsioni contenute nel DL n. 95, si fa presente che alcune amministrazioni, tra cui il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero dello sviluppo economico, hanno evidenziato la mancata comunicazione di indicazioni specifiche relative all'attuazione di detti risparmi. È stata segnalata, inoltre, la mancata comunicazione, da parte delle Amministrazioni, al Ministero dell'economia e delle finanze, dei soggetti responsabili della razionalizzazione della spesa, ai sensi dell'art. 2 comma 2 del DL n. 52 del 2012.

REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI

A tale mancato adempimento fa eco, la recente direttiva del Ministero dell'economia e delle finanze del 13 maggio 2013 che prevede, in riferimento al monitoraggio delle misure di riduzione della spesa del DL n. 95/2012, che le Amministrazioni centrali dello Stato, tenuto conto delle analisi della spesa effettuate dal Commissario, forniscano indirizzi operativi per la rilevazione dei risultati conseguiti.

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 per consumi intermedi dei Ministeri nel triennio 2009-2012. Il contributo è basato su una ricognizione limitata alle spese riconducibili agli stanziamenti definitivi del categoria economica n.2 (consumi intermedi), nel suddetto triennio.

Va precisato 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. Di conseguenza le analisi di dettaglio e le motivazioni specifiche degli andamenti esposti, possono essere rintracciate nei capitoli del volume che riguardano i singoli Ministeri.

La tavola n. 4 mostra, un andamento complessivo degli stanziamenti in riduzione tra il 2012 e il 2011 per circa il 3,8 per cento. A tale riduzione contribuiscono in particolare il Ministero dell'ambiente e della tutela del mare e del territorio, il Ministero degli affari esteri, il Ministero della giustizia, il Ministero delle politiche agricole e forestali e il Ministero delle infrastrutture e trasporti.

Di contro i dati che presentano un incremento nei due anni riguardano il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (20 per cento) e il Ministero della salute (17 per cento).

Tavola 4

SPESE PER CONSUMI INTERMEDI DEI MINISTERI NEL TRIENNIO 2009-2012

Amministrazioni						(in milioni)
	2009	2010	2011	2012	Variazione % 2012/2009	Variazione % 2012/2011
Ministero dell'economia e delle finanze	3.805	3.405	3.303	3.384	-11,1	2,4
Ministero dello sviluppo economico	123	78	90	89	-27,8	-1,2
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	528	86	70	84	-84,1	20,2
Ministero della giustizia	1.696	1.061	1.931	1.390	-18,1	-28,1
Ministero degli affari esteri	243	216	212	171	-29,5	-19,3
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	935	846	1.063	973	4,0	-8,5
Ministero dell'interno	2.639	1.275	1.874	1.742	-34,0	-7,1
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	143	143	130	97	-32,4	-25,9
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	310	420	407	383	23,3	-6,1
Ministero della difesa	3.025	2.411	2.096	2.410	-20,3	15,0
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	89	93	81	77	-13,4	-4,4
Ministero per i beni e le attività culturali	142	117	157	150	5,7	-4,7
Ministero della salute	-	186	171	200		17,1
Totale	13.679	10.337	11.587	11.149		-3,8

Fonte: elaborazioni CdC su dati del sistema informatico SICR

* 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 si rinvia alle considerazioni contenute nel capitolo successivo.

ORGANIZZAZIONE, GESTIONE DEL PERSONALE E ATTIVITÀ CONTRATTUALE

3. Il funzionamento degli organi di controllo interno

Con la legge n. 196 del 2009 di contabilità e finanza pubblica, che ha riformato la materia, si è inteso dare impulso, oltre al raggiungimento degli obiettivi programmatici, anche all'impiego efficiente delle risorse e all'attività di supporto, monitoraggio e valutazione delle performance gestionali delle Amministrazioni centrali.

Tale normativa è integrata dal disposto del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 che impone alle Amministrazioni, l'obbligo di redigere annualmente un piano programmatico triennale delle *performance* coerente con il ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio.

Le disposizioni citate sono state integrate da provvedimenti di dettaglio¹² per la realizzazione del collegamento tra risultati, *performance* e risorse finanziarie.

Le attività di supporto per il monitoraggio e valutazione delle *performance* e del corretto utilizzo degli strumenti per la relativa misurazione sono state assegnate, alla Commissione indipendente per la valutazione e la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (CIVIT). Sempre con d.lgs. n. 150/2009 sono stati istituiti, presso le amministrazioni, gli Organismi di Valutazione (OIV) che hanno sostituito gli uffici di controllo interno istituiti con d.lgs. n. 286/1999¹³ e che sono chiamati a verificare l'articolazione dei programmi, la coerenza delle norme autorizzatorie delle spese rispetto al contenuto degli stessi, nonché a formulare proposte per l'accorpamento e razionalizzazione delle leggi di spesa sottostanti i programmi.

Nel corso del 2012, le attività di monitoraggio e valutazione delle Amministrazioni centrali, hanno ricevuto un notevole impulso dalle delibere della CIVIT, che contengono linee guida per gli OIV, tese a favorire l'utilizzo dei sistemi di misurazione e valutazione delle *performance* e dei Piani delle *performance*.

La Commissione, nella sua attività di monitoraggio e supporto all'intero ciclo di gestione, ha prodotto un documento¹⁴ di sintesi sugli esiti delle attività svolte. Le valutazioni sulle attività di misurazione delle *performance* delle Amministrazioni sono di sostanziale insoddisfazione. La Commissione chiarisce che sia in termini di adempimento formale delle disposizioni dei provvedimenti, sia in termini di adeguatezza, esaustività e qualità delle informazioni prodotte, i risultati sono piuttosto carenti.

Le principali criticità riscontrate dalla Commissione riguardano la difficoltà delle Amministrazioni ad adattarsi al cambiamento in parte dovuto al fatto che strumenti e procedure appaiono sin troppo complessi e articolati. A tal riguardo si prevede una semplificazione e razionalizzazione di strumenti e modalità per la valutazione delle *performance*. Vi è poi anche un problema relativo ai meccanismi sanzionatori che non sono sufficientemente rapidi nell'attuazione e agli scarsi poteri assegnati in questo senso alla Commissione che altro non può se non operare in termini di orientamento e persuasione morale (*moral suasion*).

¹² DPCM 12 marzo 2007; d.lgs. n. 123/2011; d.lgs. n. 91/2011 e da ultimo, il dPCM 18 settembre 2012, recante "linee guida generali per l'individuazione di criteri e metodologie per la costruzione di un sistema di indicatori ai fini della misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio e il loro monitoraggio, ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91", prevede che il piano degli indicatori e i risultati attesi di bilancio corrisponda alle Note integrative.

¹³ Si ricorda che dopo il d.lgs. n. 286/1999, il d.lgs. n. 150/2009 ha rivisto il sistema del controllo strategico e quello di valutazione della dirigenza e da ultimo, il d.lgs. n. 123/2011, all'art. 30, comma 4, ha operato alcune modifiche con particolare riguardo al sistema di controllo amministrativo contabile, mentre con art. 20, comma 2, ha precisato i compiti in capo al collegio dei revisori.

¹⁴ Cfr. Rapporto generale sull'avvio del ciclo di gestione della *performance* 2012.