

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI – DOC. XIV, N. 2 - VOL. I

Programma	Ministero	Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013
		Centro di responsabilità	Impegni Totali		Impegni Totali		Impegni Totali	
		GENERALI						
		DIREZIONE GENERALE DELLE RISORSE UMANE E AFFARI GENERALI (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	0					
		Totale	12	10	8	31	24	24
	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	0	0	0	116	34	34
		Totale	0	0	0	116	34	34
	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE E L'INNOVAZIONE				11	10	20
		DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI AMMINISTRATIVI, DI BILANCIO E IL PATRIMONIO	68	0	0			
		DIREZIONE GENERALE PER L'AMMINISTRAZIONE, L'INFORMATICA E LE COMUNICAZIONI				0		
		Totale	68	0	0	11	10	20
	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE MINISTERIALE E PER LA GESTIONE MINISTERIALE DEL BILANCIO, DELLE RISORSE UMANE E DELL'INFORMAZIONE (ex stato previsione Istruzione)	-6					
		DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			0	62	31	180
		DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI E PER LA COMUNICAZIONE		0				
		Totale	-6	0	0	62	31	180
	MINISTERO DELL'INTERNO	DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE	0	0	0			
		DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	26	18	11	45	43	17
		Totale	26	18	11	45	43	17
	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	0	0				
		DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE			0	2	5	2
		DIREZIONE GENERALE PER I SERVIZI INTERNI DEL MINISTERO	0	0				
		Totale	0	0	0	2	5	2
	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE		0	157	135	15	5
		DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE (ex stato previsione Infrastrutture)	0					
		DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI		0	0	0	0	0
		Totale	0	0	157	135	15	5
	MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	DIREZIONE GENERALE PER LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE (prov. stato previsione Comunicazioni)	0					
		Totale	0					
	MINISTERO DELLA DIFESA	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	0	0	0	0	0	0
		SEGRETARIATO GENERALE	0	0	0	0	0	89
		ARMA DEI CARABINIERI	0	0	0	0	0	0
		Totale	0	0	0	0	0	89
	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	0	0				
		DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DEL MONDO RURALE E DELLA QUALITÀ			0	8	4	
		DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DELLA QUALITÀ AGROALIMENTARE E DELLA PESCA						3
		DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO	0					
		DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO ECONOMICO E RURALE		0				
		Totale	0	0	0	8	4	3

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI – DOC. XIV, N. 2 - VOL. I

Programma	Ministero	Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013
			Centro di responsabilità		Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali	
125	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	SEGRETARIATO GENERALE	0	0	0			
		ORGANIZZAZIONE, INNOVAZIONE, FORMAZIONE, QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE E LE RELAZIONI SINDACALI	49	53				
		BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITA' E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	0	0				
		DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE			50	0	15	19
	Totale	49	53	50	0	15	19	
	MINISTERO DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE			4	35		
		DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE (prov. stato previsione Salute)	0					
		UFFICIO GENERALE DELLE RISORSE, DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL BILANCIO					23	18
	Totale	0		4	35	23	18	
	MINISTERO DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI TERRESTRI, PERSONALE, AFFARI GENERALI E PIANIFICAZIONE GENERALE DEI TRASPORTI (prov. stato previsione Trasporti)	0					
		Totale	0					
	MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI GENERALI, IL BILANCIO E LE RISORSE UMANE (prov. stato previsione Università)	0					
		Totale	0					
	MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO (prov. stato previsione Solidarieta' Sociale - gestione stralcio)	0					
		DIREZIONE GENERALE DELLE RISORSE UMANE E AFFARI GENERALI (prov. stato previsione Solidarieta' Sociale)	0					
		Totale	0					
	MINISTERO DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE	DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI GENERALI E PER LE RISORSE UMANE (prov. stato previsione Commercio Internazionale)	0					
Totale		0						
Totale		209	745	257	541	413	473	
125	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI			11	59	11	7
		DIPARTIMENTO DEL TESORO	75.056	67.144	66.823	70.920	78.332	76.471
		DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	4.382	5.604	2.809	2.953	3.312	5.853
		Totale	79.438	72.748	69.643	73.933	81.655	82.331
	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITA' E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	8	7				
		DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE			4			
		Totale	8	7	4			
	Totale		79.446	72.755	69.647	73.933	81.655	82.331
	TOTALE		467.826	470.657	469.775	362.771	366.536	372.779
		Spesa Finale per imp. Tot.	531.156	536.186	530.610	515.173	535.473	571.780
	%	88,08	87,78	88,54	70,42	68,45	65,20	

L'ORGANIZZAZIONE E LA GESTIONE DEL PERSONALE

LA REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI

- 1. Linee generali di attuazione delle riforme amministrative connesse con gli obiettivi di revisione della spesa (*spending review*)**
- 2. La revisione degli apparati ministeriali**
- 3. Raccordi tra bilancio e organizzazione**
- 4. Misure di semplificazione e di informatizzazione**
- 5. Strumenti per l'attuazione della trasparenza nella PA e la lotta alla corruzione**

1. Linee generali di attuazione delle riforme amministrative connesse con gli obiettivi di revisione della spesa (*spending review*)

Nel corso del 2013 sono proseguite, in coerenza con le misure normative recentemente introdotte, le politiche relative al riordino degli assetti organizzativi della Pubblica amministrazione, intese prioritariamente ad una riduzione della spesa, richiedendosi una parallela riconsiderazione anche sotto il profilo della funzionalità ed efficienza.

Tali obiettivi, sui quali da tempo la Corte ha richiamato l'attenzione - nella consapevolezza che la riduzione della spesa primaria e il miglioramento delle condizioni per lo sviluppo richiedono anche il ridisegno organizzativo delle Amministrazioni pubbliche e la rivisitazione dei processi amministrativi - risultano accentuati nelle linee programmatiche di Governo.

Le recenti norme di stabilizzazione economico-finanziaria hanno introdotto importanti modifiche nell'assetto organizzativo delle Amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici prevedendo la realizzazione di un vasto programma di analisi e valutazione della spesa (c.d. meccanismo della *spending review*) volto a razionalizzare e ottimizzare la gestione delle spese e dei costi di funzionamento anche attraverso l'attuazione di incisive misure di riduzione che hanno interessato le strutture e il personale dell'Amministrazione pubblica.

Va, al riguardo, osservato che la razionalizzazione delle strutture organizzative in una prospettiva strategica supera una logica di soli tagli lineari, con il giustapporsi di norme dettate dalla contingenza della riduzione della spesa, necessitando di un quadro di riferimento di più ampie riforme.

In questo senso, agli interventi di razionalizzazione delle strutture organizzative, in una logica di *spending review*, si affiancano misure dirette ad attuare un generale processo di semplificazione e di efficientamento della Pubblica amministrazione, nel quale assumono sempre maggior rilievo gli strumenti di controllo, per la lotta alla corruzione e per l'attuazione della trasparenza nella PA.

Nel complesso percorso di riordino degli apparati pubblici un obiettivo prioritario è stato quello di revisione degli organici di personale. L'intento del Governo di ridurre e razionalizzare la spesa del pubblico impiego ha trovato attuazione attraverso una serie di interventi. Si è fatto, pertanto, ricorso a diverse misure di riduzione, dapprima incidendo sulle dotazioni organiche delle Amministrazioni ed affidando, in una seconda fase, il riassorbimento delle eccedenze all'adozione di appositi piani di razionalizzazione degli assetti organizzativi¹, da considerare in una compiuta pianificazione delle politiche di personale.

Nella sintetica ricognizione del complesso percorso di riduzione degli apparati, può considerarsi come le politiche di razionalizzazione abbiano sinora privilegiato interventi di immediata riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e non dirigenziale, peraltro avvicinando la definizione degli organici in termini più o meno coincidenti con il personale in servizio.

In una più ampia e necessaria prospettiva, un obiettivo ancora da perseguire e da cui si attendono significativi risultati è quello di una rivisitazione delle dimensioni, del ruolo e delle attribuzioni degli uffici, da attuare attraverso un percorso di razionalizzazione degli apparati non solo in termini quantitativi, in stretta aderenza alle finalità perseguite.

Le misure complessivamente approvate, spesso attraverso lo strumento della decretazione di urgenza, talora intervenendo anche a breve distanza per apportare correttivi in corso d'opera, si inseriscono in un contesto più generale di applicazione delle nuove regole di contabilità (legge n. 196 del 2009² s.m.i.), che evidenziano stretti e dinamici raccordi anche nello specifico percorso di riconsiderazione degli apparati.

In tal senso i nessi con l'articolazione del bilancio in missioni e programmi appaiono sottolineati anche nel Programma di lavoro recante gli obiettivi e gli indirizzi metodologici dell'attività di revisione della spesa pubblica per il periodo novembre 2014 - ottobre 2016, predisposto dal Commissario straordinario per la *spending review*. Gli obiettivi sono esplicitati in un "Documento di indirizzo" relativo alla revisione della spesa, approvato dal Comitato interministeriale in data 25 novembre 2013³, basato su tre pilastri: la modernizzazione dei processi di spesa pubblica, il contenimento dei costi e il miglioramento della qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini.

Va sottolineato che il ruolo del Commissario straordinario per la *spending review*, risulta innovato e potenziato in base all'art. 49bis del DL n. 69 del 2013, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", convertito con modificazioni dalla legge n. 98 del 2013, c.d. "decreto del fare", che ne ha ampliato il perimetro di intervento, attribuendogli competenza ad ampio raggio sulla spesa delle Pubbliche amministrazioni, degli Enti pubblici, nonché della società controllate direttamente o

¹ Si veda in proposito la Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, n. 4 del 2014 "Piani di razionalizzazione degli assetti organizzativi e riduzione della spesa di personale. Dichiarazione di eccedenza e prepensionamento". Più di recente si segnala l'ampia consultazione operata dal Governo in tema di riforma della PA ed in particolare delle misure relative al personale (mobilità e trattamento in servizio).

² Legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica".

³ Il Commissario agisce sulla base degli indirizzi approvati dal Comitato interministeriale, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e composto dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro dell'interno, dal Ministro per i rapporti con il Parlamento, dal Ministro per la pubblica amministrazione e semplificazione e dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio.

indirettamente da Amministrazioni pubbliche che non emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati⁴.

Tra le recenti novità normative intervenute in tema di *spending review*, si segnala, in particolare, il DL n. 66 del 2014⁵ che affida al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa la predisposizione, entro il 31 ottobre 2014, di un programma di razionalizzazione ed incremento di efficienza delle società municipalizzate⁶.

Si tratta di un ambito, quello della razionalizzazione delle partecipate in generale⁷, che va più propriamente ad inserirsi in un percorso di contenimento delle spese e di assoggettamento alle medesime regole delle Pubbliche amministrazioni, in particolare per quelle del personale, iniziato già a partire dal DL n. 78 del 2010⁸ e proseguito con il DL n. 95 del 2012^{9 10}. Non ultimo è il DL n. 101 del 2013¹¹ che ha esteso alle società partecipate il modello di mobilità del personale previsto per le Amministrazioni dello Stato e per gli Enti pubblici¹².

⁴ Lo stesso decreto ha riconosciuto al Commissario, nell'esercizio delle propria attività di revisione, rilevanti poteri istruttori, la facoltà di disporre ispezioni e verifiche avvalendosi dell'Ispettorato per la funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato oltre che della collaborazione della Guardia di finanza. Il legislatore ha inoltre previsto la durata triennale dell'incarico, ritagliando in tal modo in favore del Commissario per la "*spending review*" un ruolo stabile nel quadro dell'azione di governo in materia di programmazione economico-finanziaria (l'art. 49 del suddetto decreto prevede anche la proroga dei termini previsti dagli articoli 3, commi 3 e 4 e 5, comma 2, del DL n. 95 del 2012).

⁵ DL 24 aprile 2014, n. 66 recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale".

⁶ Il decreto-legge ha previsto ulteriori misure di contenimento della spesa pubblica. In particolare, si segnalano quelli sull'imposizione di un limite al trattamento economico del personale pubblico e delle società partecipate (art. 13), sul concorso degli organi costituzionali alla riduzione della spesa pubblica (art. 17), nonché della RAI (art. 21), sul pagamento dei debiti della Pubblica amministrazione e in particolare di quelli sanitari (art. 34 e art. 36), sull'edilizia scolastica.

⁷ Vedasi sull'argomento il recente Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica.

⁸ DL 31 maggio 2010, n. 78. Recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122.

⁹ 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 7 agosto 2012 n. 135.

¹⁰ L'art. 6 del DL n. 78 del 2010 ha previsto la riduzione del 10 per cento dei compensi spettanti a tutti i membri del Consiglio di amministrazione e del Comitato esecutivo delle società inserite nel Conto economico della Pubblica amministrazione e delle società possedute direttamente o indirettamente in misura totalitaria dalle Pubbliche amministrazioni. Le società incluse nel conto economico consolidato della PA a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta sono state inoltre assoggettate, con l'articolo 1, comma 7, del DL n. 95 del 2012, per specifici settori merceologici, alle procedure centralizzate di acquisto valide per le altre Pubbliche amministrazioni, ovvero all'obbligo di ricorrere ai sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione per le PP.AA. da Consip e dalle centrali regionali di acquisto. Le stesse, per ciò che concerne le spese per consumi intermedi, sono state assoggettate ai principi di riduzione di spesa per studi e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità, nonché per sponsorizzazioni, prevista per le "Pubbliche amministrazioni" inserite nel conto della PA, e i relativi risparmi di spesa sono destinati ad essere distribuiti tra i soci a titolo di dividendo.

¹¹ DL 31 agosto 2013, n. 101 "Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle Pubbliche amministrazioni, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125".

¹² A norma dell'art. 3, comma 2 le società controllate in modo diretto o indiretto dalla Pubblica amministrazione "possono sulla base di un accordo tra di esse e senza necessità del consenso del lavoratore, realizzare processi di mobilità di personale, anche in servizio alla data di entrata in vigore dello stesso. Il procedimento in virtù di espressa clausola di salvaguardia deve avvenire senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica e non si applica alle società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e delle società dalle stesse controllate ed infine non è possibile tra le società e le PA". Lo stesso DL attraverso la riformulazione dell'art. 60, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 assoggetta inoltre le società partecipate al controllo sulla spesa per il personale. L'art. 2 stabilisce infatti che gli Enti pubblici economici, le aziende che producono servizi di pubblica utilità, le società non quotate partecipate direttamente o indirettamente, a qualunque titolo, dalle Pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, diverse da quelle emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati e dalle società dalle stesse controllate, nonché gli Enti e le aziende di cui all'articolo 70, comma 4, sono soggetti all'obbligo di comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della

2. La revisione degli apparati ministeriali

Come anticipato, le norme di stabilizzazione economico-finanziaria che si sono susseguite hanno introdotto importanti modifiche nell'assetto organizzativo delle Amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici prevedendo la realizzazione di un vasto programma di analisi e valutazione della spesa (la citata *spending review*) volto a razionalizzare e ottimizzare la gestione delle spese e dei costi di funzionamento anche attraverso l'attuazione di incisive misure di riduzione che hanno interessato le strutture e il personale dell'Amministrazione pubblica.

La politica di contenimento della spesa delle PA si è incentrata, in particolare, su due categorie di spesa: quella dei consumi intermedi e quella dei redditi da lavoro dipendente, via via inquadrando tale secondo profilo in un vero e proprio intervento strutturale diretto ad incidere sull'assetto organizzativo delle Pubbliche amministrazioni. A partire dall'art. 74, comma 1, del DL n. 112 del 2008¹³, si è, infatti, previsto un primo ridimensionamento degli assetti organizzativi esistenti nelle Amministrazioni dello Stato, cui ha fatto seguito un ulteriore intervento di riduzione, disposto dall'articolo 2, comma 8bis, del DL n. 194 del 2009¹⁴, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 25 del 2010¹⁵.

Il perdurare della congiuntura economica negativa ha reso necessario – in linea con le indicazioni provenienti dagli organismi comunitari e nell'ottica del perseguimento degli obiettivi di pareggio di bilancio – ulteriori interventi mirati alla contrazione della spesa pubblica. In tale direzione si è operata la riduzione su base percentuale del numero degli uffici e delle dotazioni organiche delle Pubbliche amministrazioni. Infatti, al fine di consentire alle Amministrazioni centrali di pervenire ad una progressiva flessione della spesa corrente primaria in rapporto al Pil, nel corso degli anni 2012 e 2013, il decreto-legge n. 138 del 2011, convertito nella legge n. 148 del 2011 ha previsto un'ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale, e delle relative dotazioni organiche, e la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ad esclusione di quelle degli Enti di ricerca, da attuarsi in misura non inferiore al 10 per cento di quelli risultanti a seguito

funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze, il costo annuo del personale comunque utilizzato, in conformità alle procedure definite dal Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con il predetto Dipartimento della funzione pubblica.

¹³ DL 25 giugno 2008, n. 112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria" convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2012, n. 133.

¹⁴ DL 30 dicembre 2009, n. 194 "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative" convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25.

¹⁵ 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, escludeva 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 del 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.

dell'applicazione dell'articolo 2, comma 8bis, del già citato decreto-legge n. 194 del 2009¹⁶.

Ulteriori tagli agli uffici e alle dotazioni organiche delle Amministrazioni pubbliche sono stati operati con il DL n. 95 del 2012, c.d. decreto “*spending review bis*”, convertito dalla legge n. 135 del 2012¹⁷ e successivamente dal DL n. 101 del 2013.

Sul piano generale, si osserva che la recente normativa, diversamente dai precedenti interventi di razionalizzazione, oltre a realizzare una riduzione della spesa, attraverso puntuali obiettivi di riduzione degli uffici dirigenziali, del personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto, nonché delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ha inteso anche perseguire l'obiettivo di una revisione degli assetti organizzativi esistenti (art. 2, comma 10, DL n. 95 del 2012).

In particolare, l'art. 2, comma 10ter, del DL n. 95 del 2012 ha previsto l'utilizzo dello strumento del dPCM anche per l'emanazione dei regolamenti di organizzazione. Ciò ha semplificato notevolmente l'iter di approvazione dei regolamenti, consentendo così alle Amministrazioni di applicare le riduzioni di contingente previste dalla normativa e allo stesso tempo di ricalibrare l'assetto organizzativo nel suo complesso. Il termine massimo del 31 dicembre 2013 previsto per l'adozione dei regolamenti di organizzazione è stato dapprima differito al 28 febbraio e, di recente, ulteriormente prorogato al 15 luglio 2014.

Di seguito si riporta una tavola sullo stato di attuazione dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri al 12 maggio 2014.

Tavola 1

REGOLAMENTI DI ORGANIZZAZIONE DEI MINISTERI

Ministeri che hanno definito il regolamento di organizzazione	
Economia e delle finanze	dPCM 27 febbraio 2013, n. 67
Politiche agricole alimentari e forestali	dPCM 27 febbraio 2013, n. 105
Affari esteri	dPCM 25 luglio 2013
Sviluppo economico	dPCM 5 dicembre 2013 n. 158
Salute	dPCM 11 febbraio 2014 n. 59
Infrastrutture e trasporti	dPCM 11 febbraio 2014 n. 72
Ministeri il cui regolamento di organizzazione è stato deliberato dal Consiglio dei Ministri	
Istruzione, università e ricerca	Approvato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2014 ¹⁸
Lavoro e politiche sociali	Approvato con delibera del Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2014
Ambiente e tutela territorio e mare	Approvato con delibera del Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2014 ¹⁹
Beni e attività culturali e turismo	Approvato con delibera del Consiglio dei ministri del 28 febbraio 2014
Ministeri che hanno formulato la proposta entro il 31 dicembre 2013	
Giustizia	

¹⁶ Veniva escluso dall'applicazione delle suddette disposizioni il personale amministrativo operante presso gli uffici giudiziari, la Presidenza del Consiglio dei ministri, le Autorità di bacino di rilievo nazionale, il Corpo della Polizia Penitenziaria, i magistrati, l'Agenzia italiana del farmaco, nei limiti consentiti dalla normativa vigente, nonché le strutture del comparto sicurezza, delle Forze armate, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, e quelle del personale indicato nell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

¹⁷ La Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, al fine di consentire che l'obiettivo di riduzione della spesa pubblica perseguito dal DL n. 95 del 2012, potesse essere conseguito senza pregiudizio per lo svolgimento delle funzioni istituzionali di competenza dalle Amministrazioni coinvolte dal programma di razionalizzazione, ha emanato la direttiva n. 10 del 2012 con la quale ha fornito le “linee di indirizzo e i criteri applicativi” per l'attuazione dello stesso.

¹⁸ Il dPCM è stato registrato dalla Corte dei conti in data 16 giugno 2014.

¹⁹ Il dPCM è stato registrato dalla Corte dei conti in data 6 maggio 2014.

Ministeri con normativa speciale	
Difesa	L'organizzazione del Ministero interviene direttamente sul "Codice dell'ordinamento militare" di cui al d.lgs. n. 66 del 2010, ed è strettamente connessa con il riordino dello strumento militare nazionale
Interno	L'Amministrazione deve attuare le previsioni sulla riduzione delle dotazioni organiche contenute nell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 95 del 2012, la cui applicazione è stata sospesa fino al 30 giugno 2014, da ultimo con l'art. 2, comma 2, della legge n. 119 del 2013 ²⁰

Nel rinviare alle specifiche analisi operate nei capitoli della relazione dedicati ai singoli ministeri, si richiamano talune più significative osservazioni.

Tra le modifiche della struttura organizzativa più incisive si evidenziano quelle relative al Ministero dello sviluppo economico. Il dPCM 5 dicembre 2013, approvato in attuazione dell'art. 2, comma 10^{ter}, del DL n. 95 del 2012, ha infatti operato una profonda innovazione nella configurazione dell'apparato, sostituendo al modello dipartimentale previgente una nuova struttura articolata in 15 uffici di livello dirigenziale generale coordinati al vertice da un Segretario generale, nell'intento di promuovere l'integrazione della struttura e la unidirezionalità della azione amministrativa. Il nuovo regolamento tiene conto altresì di quanto previsto dal DL n. 101 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 125 del 2013, che ha trasferito alla Agenzia per la coesione territoriale, di nuova istituzione, e alla Presidenza del Consiglio dei ministri le competenze relative alla programmazione, al coordinamento, alla sorveglianza e al sostegno della politica di coesione.

Per quanto riguarda il Ministero della difesa, si segnala l'approvazione della legge delega n. 244 del 2012²¹ e la successiva emanazione di due decreti legislativi, che hanno dato avvio al processo di revisione e razionalizzazione dello "strumento militare nazionale", in modo da conseguire una contrazione complessiva degli assetti organizzativi non inferiore al 30 per cento, entro sei anni, individuando, in particolare, specifici settori di intervento e fornendo i relativi criteri. Con il decreto legislativo n. 7 del 2014²² è stata avviata la revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale ed organizzativo del Ministero della difesa. Nel decreto legislativo n. 8 del 2014²³ sono contenute norme indirizzate a razionalizzare, in continuità con le disposizioni del decreto-legge n. 95 del 2012, le dotazioni organiche complessive del personale militare e civile del Dicastero. Il provvedimento contiene diverse misure di riordino e razionalizzazione che prevedono la riduzione delle dotazione organica dalle attuali 27.809 unità a 20.000 unità, obiettivo da conseguire entro il 2014.

Per quanto riguarda la riorganizzazione del Ministero dell'interno si rappresenta che il riordino organizzativo è stato sospeso dalla legge n. 119 del 2013 fino al 30 giugno 2014, in attesa della ridefinizione del numero delle Province così da poter

²⁰ Legge 15 ottobre 2013, n. 119: conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle Province.

²¹ Legge 31 dicembre 2012, n. 244 "Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia".

²² D.lgs. 28 gennaio 2014, n. 7 "Disposizioni in materia di revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale e organizzativo delle Forze armate".

²³ D.lgs. 28 gennaio 2014, n. 8. "Disposizioni in materia di personale militare e civile del Ministero della difesa, nonché misure per la funzionalità della medesima amministrazione".

valutare i conseguenti effetti sulla dotazione organica del personale in servizio presso le prefetture²⁴.

Il Ministero degli affari esteri con dPCM 25 luglio 2013 ha provveduto alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale amministrativo e di quello appartenente alla carriera diplomatica ridefinite nei termini di consistenza numerica evidenziata nello stesso dPCM. La consistenza numerica è stata determinata per il personale in servizio presso la rete estera, al pari di quello relativo al personale in servizio in Italia, in base al numero degli uffici e alle dotazioni organiche previsti dal dPCM 29 maggio 2009. Si segnala, altresì, che una ulteriore rideterminazione si renderà necessaria per effetto dell'entrata in vigore delle disposizioni contenute nel disegno di legge, attualmente all'esame del Parlamento (A.S. 1326), che riorganizza la cooperazione allo sviluppo, prevedendo, tra l'altro, l'istituzione di una apposita agenzia denominata Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo.

Per il Ministero dei beni e delle attività culturali, in attuazione di quanto previsto dal DL n. 95 del 2012 sulla riduzione delle dotazioni organiche, nel corso dell'esercizio 2013 è stata disposta la riorganizzazione del Ministero con dPCM 22 gennaio 2013. Successivamente l'art. 1, comma 2, della legge n. 71 del 2013²⁵, sulla cui base è stato emanato il dPCM del 21 ottobre 2013, ha attribuito al Ministero - ora denominato Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - le competenze relative alla materia del turismo precedentemente riservate alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Gli effetti sulla struttura organizzativa si riconducono al trasferimento al Ministero del personale in servizio presso l'Ufficio per le politiche del turismo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Con riferimento, poi, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare si segnala che con dPCM del 14 febbraio 2014 è stato adottato il regolamento di organizzazione, che ridetermina gli organici ministeriali ed individua criteri per la razionalizzazione degli uffici, all'esito delle riduzioni effettuate.

Come già evidenziato, un ulteriore intervento, sempre finalizzato alla riduzione della spesa pubblica da conseguire per mezzo dello snellimento e della razionalizzazione delle strutture organizzative delle Pubbliche amministrazioni, è stato operato dal citato DL n. 101 del 2013.

Nel dettaglio il citato provvedimento contiene disposizioni finalizzate ad introdurre misure generali di riduzione della spesa pubblica, con riferimento a particolari tipologie di spesa (consulenze, auto blu, ecc.), nonché una serie di interventi che riguardano diversi istituti della Pubblica amministrazione. Esso interviene, inoltre, sulla disciplina del lavoro a tempo determinato (art. 4, commi 1 e 2), sull'efficacia delle graduatorie concorsuali (art. 4, commi 3-5), sull'introduzione del concorso pubblico unico per il reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni a tutte le Amministrazioni pubbliche a decorrere dal 1° gennaio 2014, sulla stabilizzazione del personale c.d. precario della Pubblica amministrazione (art. 4, commi 6-10). In particolare, è prevista fino al 31 dicembre 2016 la possibilità di bandire concorsi, nel limite massimo del 50 per cento delle risorse disponibili, per le assunzioni a tempo indeterminato del personale precario (comma 6).

²⁴ Vedasi il capitolo sul Ministero dell'interno nel Volume II della presente Relazione.

²⁵ Legge 24 giugno 2013, n. 71 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015. Trasferimento di funzioni in materia di turismo e disposizioni sulla composizione del CIPE".

In controtendenza rispetto alle politiche di riduzione degli organici e di blocco delle assunzioni si pongono le deroghe previste per far fronte alle carenze di personale degli uffici giudiziari, di quelli appartenenti alle forze di polizia e vigili del fuoco, del corpo insegnante e di quello in servizio presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura.

A completamento di questo sintetico quadro d'insieme sulle iniziative di *spending review* si rappresenta un prospetto, in termini di stanziamento, delle risorse per le spese di funzionamento dei Ministeri nel periodo 2010-2013. Il contributo è basato su una ricognizione limitata alle voci per l'acquisto di beni e servizi (categoria II)²⁶. Va precisato che l'andamento di tali aggregati deve essere letto anche alla luce delle politiche espresse nelle parti dedicate alle singole amministrazioni.

Tavola 2

ACQUISTO DI BENI E SERVIZI

(in milioni)

Amministrazione di Spesa	Stanziamento definitivo di competenza				Var. % 2013/2010	Var. % 2013/2012
	2010	2011	2012	2013		
Ministero dell'economia e delle finanze	3.404,63	3.303,48	3.383,66	(*) 3.286,07	-3,48	-2,88
Ministero dello sviluppo economico	77,72	90,01	88,92	74,42	-4,25	-16,31
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	85,89	69,75	83,83	79,58	-7,35	-5,07
Ministero della giustizia	1.061,34	1.931,42	1.389,64	1.454,41	37,04	4,66
Ministero degli affari esteri	216,12	212,42	171,42	211,11	-2,32	23,15
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	846,02	1.063,36	973,00	1.038,37	22,74	6,72
Ministero dell'interno	1.274,91	1.874,11	1.741,69	1.419,56	11,35	-18,50
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	143,31	130,45	96,69	97,10	-32,24	0,42
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	419,90	407,34	382,65	251,47	-40,11	-34,28
Ministero della difesa	2.411,08	2.095,98	2.410,23	1.860,19	-22,85	-22,82
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	93,09	80,93	77,40	83,58	-10,22	7,98
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo	116,75	157,40	150,01	149,90	28,39	-0,07
Ministero della salute	186,03	170,61	199,72	161,53	-13,17	-19,12
Totale	10.336,80	11.587,26	11.148,85	10.167,11	-1,64	-8,81
Totale al netto dei capitoli 3924 e 3926 del MEF					-1,64	-8,8

(*) Il dato indicato in tabella per il Ministero dell'economia e delle finanze è al netto di 2.594,2 milioni. Trattasi di somme derivanti dai capitoli 3924 e 3926, relative alla contabilizzazione delle spese concernenti i giochi, le scommesse e le lotterie gestite negli anni precedenti dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato prima dell'accorpamento con l'Agenzia delle dogane. Si tratta di somme conseguenti a entrate del medesimo importo versate dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, che si evidenziano, in sostanza, come una mera partita di giro.

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dall'esame della tavola che riporta i dati finanziari relativi agli stanziamenti definitivi per ciascun Ministero emerge un andamento che registra di anno in anno variazioni di segno diverso, in diminuzione e in aumento. Complessivamente si riscontra una netta riduzione delle assegnazioni per l'acquisto di beni e servizi pari all'8,8 per cento rispetto all'esercizio precedente²⁷.

Con riferimento poi alle spese di personale dei Ministeri (categoria I della classificazione economica del bilancio Stato) si rinvia l'analisi puntuale alla parte

²⁶ In una prospettiva orientata all'inquadramento dei costi in termini di contabilità nazionale vedasi il recente Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica, pag. 124.

²⁷ Il tema è più puntualmente analizzato nelle Considerazioni generali sui Ministeri, in apertura del Volume II della presente Relazione.

specificatamente dedicata al costo del personale. Si evidenzia, in questa sede, il solo andamento delle spese per le Amministrazioni dell'istruzione, università e ricerca e della difesa, che assorbono la maggiore quantità di spesa di personale (61,8 per cento).

Tavola 3

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE

(in milioni)

Amministrazione di spesa	Stanziamiento definitivo di competenza				Var. % 2013/2010	Var. % 2013/2012
	2010	2011	2012	2013		
Ministero dell'economia e delle finanze	16.797,95	16.717,38	16.107,07	15.620,03	- 7,01	- 3,02
Ministero dello sviluppo economico	194,44	218,84	200,61	205,76	5,82	2,57
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	403,03	387,19	374,98	380,28	- 5,64	1,41
Ministero della giustizia	5.484,13	5.415,05	5.681,03	5.562,13	1,42	- 2,09
Ministero degli affari esteri	873,31	880,26	800,27	810,19	- 7,23	1,24
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	41.935,24	40.004,28	38.989,57	38.708,63	- 7,69	- 0,72
Ministero dell'interno	8.424,67	8.900,91	8.477,10	8.617,83	2,29	1,66
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	61,94	66,59	66,64	69,58	12,33	4,41
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	915,56	928,81	937,24	908,22	- 0,80	- 3,10
Ministero della difesa	15.639,86	16.014,60	15.919,17	15.623,91	- 0,10	- 1,85
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	609,95	584,88	515,47	502,48	- 17,62	- 2,52
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo	810,52	802,99	824,73	749,57	- 7,52	- 9,11
Ministero della salute	163,39	166,43	177,15	163,48	0,06	- 7,72
Totale	92.314,00	91.088,21	89.071,02	87.922,09	- 4,76	- 1,29

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

In linea con gli anni precedenti si segnala nel quadriennio la progressiva riduzione della spesa di personale per il Ministero dell'istruzione, università e ricerca pari a -7,69 per cento (-0,7 per cento rispetto al 2012). Si riscontra, inoltre, una leggera diminuzione della spesa del Ministero della difesa (-1,9 per cento rispetto al 2012) che si riporta ai livelli dell'esercizio finanziario 2010.

Come già evidenziato, a fronte delle riduzioni quantitative delle dotazioni di personale, vanno ribaditi gli obiettivi di una razionalizzazione in termini funzionali degli apparati.

In tal senso erano orientate le relazioni di cui al comma 69 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244²⁸, ove avrebbero dovuto trovare adeguata rappresentazione, 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*”, e “*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*”.

²⁸ Legge 24 dicembre 2007, n. 244 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)”.

Il percorso di razionalizzazione richiede un'attenta verifica delle funzioni svolte, anche alla luce di un possibile ripensamento del perimetro di intervento, a fronte delle competenze demandate ai livelli territoriali e ad altri soggetti pubblici.

In questo senso un cenno va fatto al complesso processo, da anni avviato, in tema di soppressione, incorporazione e riordino di alcuni enti ed organismi pubblici, osservando che soltanto di recente hanno trovato attuazione interventi, quali gli accorpamenti previsti dall'art. 14 del DL n. 98 del 2011²⁹ ³⁰.

Tali situazioni hanno evidenziato l'esigenza di adottare misure di razionalizzazione, volte a semplificare le tipologie degli Enti pubblici, sopprimendo quelli ritenuti inutili, eliminare duplicazioni tra enti ed Amministrazioni, effettuare accorpamenti per ridurre la spesa ed accrescere l'efficacia dell'azione pubblica.

In questa più ampia prospettiva, oggetto di riflessione possono rappresentare anche i profili organizzativi e funzionali di Agenzie ed Autorità indipendenti, anche con riguardo alla semplificazione dei processi decisionali ed alla revisione e armonizzazione dei sistemi sanzionatori.

3. Raccordi tra bilancio e organizzazione

Di particolare importanza risultano i raccordi tra bilancio e organizzazione, anche nell'ottica del processo di *spending review* in atto. Come accennato, i nessi con la articolazione del bilancio in missioni e programmi appaiono sottolineati anche nel Programma di lavoro recante gli obiettivi e gli indirizzi metodologici dell'attività di revisione della spesa pubblica per il periodo novembre 2014 - ottobre 2016, predisposto dal Commissario straordinario per la *spending review*, in data 13 novembre 2013.

La legge di contabilità e finanza pubblica ha, come noto, inteso sviluppare il nesso tra articolazione di bilancio e struttura organizzativa dei Ministeri, prevedendo che la realizzazione dei programmi venisse affidata a un unico "Centro di Responsabilità amministrativa", corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei ministeri, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 300 del 1999³¹. Come la Corte ha già avuto modo di osservare, tale previsione è stata in più occasioni disattesa, portando spesso alla declinazione di più programmi associati ad un unico centro di responsabilità, e in alcuni casi addirittura a centri di responsabilità che gestiscono più missioni (è il caso ad esempio dei Dipartimenti del Ministero dello sviluppo economico) o di un solo programma gestito da più Centri di Responsabilità. Si è anche già rilevata, infine, la non coerente imputazione, con riguardo al disegno normativo, di centri di responsabilità al Gabinetto ed al Segretariato generale (ove presente), assumendo rilievo la funzione di snodo e non di amministrazione attiva ad essi riconducibile³².

Nel considerare dunque che in sede di riorganizzazione delle strutture non si è

²⁹ DL 6 luglio 2011, n. 98 "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

³⁰ Ci si riferisce principalmente alle situazioni connesse con l'ex ICE, oggi Agenzia ICE, e dell'ex UNIRE (Unione nazionale incremento razze equine), ex ASSI (Agenzia per lo sviluppo del settore ippico), oggi incorporato all'interno del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

³¹ D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

³² Rispetto al disegno della legge n. 196 del 2009 permangono poi difformità anche strutturali nelle situazioni ricondotte nella qualificazione contabile di alcuni "Centri di Responsabilità", come quelli riferiti alla Guardia di Finanza e alla Avvocatura Generale dello Stato (Mef), alle Capitanerie di porto e al Consiglio superiore dei lavori pubblici (MIT), all'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari e al Corpo forestale dello Stato (MIPAAF).

sinora tenuto adeguatamente conto delle previsioni normative della legge n. 196 del 2009, va peraltro segnalato l'imminente avvio delle *azioni*, quali componenti dei programmi di spesa e unità elementari del bilancio³³. In tal senso, parallelamente alle modifiche sui programmi - già individuati in numero di 172 e confermati nello stesso numero anche per il biennio 2013-2014, si è proceduto alla puntuale revisione delle attività sottostanti, che individuano le modalità con cui le Amministrazioni perseguono le proprie finalità come da indicazioni contenute nella circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 24 del 23 luglio 2013.

In proposito si rileva il permanere in bilancio di capitoli di spesa di natura promiscua. Al riguardo si ribadisce nuovamente l'esigenza che a livello di capitolo/unità gestionale di base venga individuata un'aggregazione idonea e omogenea in grado di rispondere alle analitiche necessità di un controllo maggiormente efficace. Tale esigenza, dovrebbe trovare corrispondenza con il completamento della riforma della struttura di bilancio così come prevista dall'articolo 40, comma 2, lettera e) della legge n. 196 del 2009.

Da segnalare l'attività connessa ai Nuclei per l'analisi e valutazione della spesa (articolo 39 della legge n. 196 del 2009), di norma finalizzati alla verifica dei risultati conseguiti dalle Amministrazioni rispetto agli obiettivi di finanza pubblica programmati, nonché al monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza della gestione. Tale attività va svolta in sinergia funzionale ed evitando il rischio di duplicazioni con le attività che è chiamato a svolgere il Commissario per la *spending review*, in particolare per l'attività che mira a consentire la valutazione di efficacia dei programmi di spesa, al fine di identificarne le aree di criticità e, su questa base, a segnalare le misure necessarie o utili ad accrescere l'efficienza allocativa delle risorse disponibili.

Peraltro, non di particolare rilievo è risultato il complessivo raccordo tra gli strumenti di programmazione e controllo interno e le funzioni affidate a detti Nuclei. Nel corso del 2013, la loro attività è stata sostanzialmente orientata al completamento degli indicatori di risultato e di contesto dei diversi programmi di spesa e allo sviluppo degli indicatori di *outcome*. Inoltre, ai fini del completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, hanno elaborato una prima proposta di "azioni" sulla base delle linee guida formulate dalla Ragioneria generale dello Stato. La definizione delle azioni, prevista dall'articolo 40, comma 2, lettera e) della legge n. 196 del 2009, dovrebbe consentire di rappresentare in maniera più dettagliata le finalità dei diversi programmi di spesa, che costituiscono le unità di voto parlamentare. L'analisi svolta dai Nuclei ha evidenziato l'opportunità di ridefinire alcuni programmi tenendo conto sia dell'attuale fase di riorganizzazione delle strutture delle Pubbliche amministrazioni ai sensi del DL n. 95 del 2012, sia dell'articolo 21, comma 2, della legge n. 196 del 2009 che prevede il rispetto del già richiamato principio di affidamento univoco "Centro di Responsabilità - Programma di spesa", così da ricondurre la responsabilità amministrativa della spesa a una sola unità di voto.

Sotto un diverso profilo, anch'esso rilevante sul piano gestionale ed organizzativo, va osservato che l'estensione dei margini di flessibilità del bilancio mira a consentire, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, una maggiore capacità di allocazione delle risorse, agendo, motivatamente, sulle c.d. spese rimodulabili. Tale possibilità risulta attuata da tutte le Amministrazioni con buoni risultati di flessibilità, mentre per alcuni Ministeri è stata segnalato uno scarso utilizzo

³³ In attuazione dell'articolo 40, comma 2, lettera c), della legge n. 196 del 2009.

della rimodulabilità in quanto la maggior parte delle spese dell'Amministrazione risulta di natura obbligatoria³⁴. Nell'attuale assetto delle dotazioni di bilancio, infatti, la spesa rimodulabile si attesta intorno al 10 per cento, mentre quella costituita da oneri non rimodulabili è pari al 90 per cento. Da segnalare, infine, che l'art. 5 del DL n. 35 del 2013³⁵, allo scopo di evitare la formazione di nuove situazioni debitorie alla fine dell'esercizio 2013, ha previsto la possibilità di definire per le Amministrazioni dei piani di rientro³⁶.

Sempre in questa ottica generale di raccordo tra profili contabili, organizzativi e funzionali, il percorso di miglioramento dovrebbe svilupparsi, per quanto riguarda poi la coerenza dei programmi con la classificazione COFOG, SEC'95, da correlare a breve al nuovo SEC'2010 che sarà reso operativo a partire da settembre 2014³⁷.

Sul piano più ampio dell'attuazione dei decreti legislativi di attuazione della legge n. 196 del 2009, si segnala la ricaduta anche in termini organizzativi dei processi di armonizzazione dei bilanci pubblici, anche degli Enti territoriali, da realizzarsi attraverso l'adozione di schemi omogenei di rappresentazione contabile, utili a consentire una migliore conoscibilità dell'attuazione di politiche pubbliche affidate ad una pluralità di livelli di governo e di centri decisionali³⁸. Attualmente, l'intero progetto è ancora in fase sperimentale e si prevede per il 2015 l'entrata a regime della riforma. A completamento del processo di riforma dei sistemi contabili della Pubblica amministrazione, il Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2014 ha approvato in via preliminare un decreto-legislativo correttivo e integrativo del decreto-legislativo n. 118 del 2011³⁹; il provvedimento che, acquisita l'intesa in sede di Conferenza Unificata, attualmente è all'esame delle Commissioni parlamentari, è stato di recente oggetto di una specifica audizione della Corte dei conti presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo⁴⁰.

Un'altra delle riforme previste dall'art. 13 della legge n. 196 del 2009, riguarda l'istituzione di un banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche, riforma tuttora in fase di implementazione⁴¹, che risulta necessaria per il completamento del processo

³⁴ A fini esemplificativi si segnala la spesa del Ministero della giustizia la cui rigidità non consente di utilizzare al meglio gli strumenti di flessibilità di bilancio, determinando alcune difficoltà per la piena realizzazione dei programmi del Ministero. Infatti, per il 2013 la quota rimodulabile ammonta all'11,2 per cento del totale degli stanziamenti iniziali e particolarmente rigida risulta la spesa di parte corrente per la quale solo l'8,6 per cento risulta rimodulabile.

³⁵ DL 8 aprile 2013, n. 35 recante "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali", convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64.

³⁶ Si veda anche la Circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 18 del 2013.

³⁷ Il SEC 2010 si basa sui concetti del Sistema dei conti nazionali 2008 (SCN 2008), il quale stabilisce le linee guida in tema di contabilità nazionale valide per tutti i Paesi.

³⁸ La legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto in Costituzione il c.d. pareggio di bilancio, ha altresì trasferito tra le materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato l'armonizzazione dei bilanci pubblici.

³⁹ Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

⁴⁰ Audizione del 29 maggio 2014 sullo schema di decreto legislativo recante "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi" (atto n. 92) presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

⁴¹ In data 26 febbraio 2013 è stato emanato un decreto ministeriale attuativo dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 229 del 2011 che definisce il contenuto informativo minimo dei sistemi gestionali informatizzati che le amministrazioni e i soggetti aggiudicatori sono obbligati a detenere, nonché le informazioni che da questi devono essere rese disponibili alla Banca dati unitaria delle Pubbliche amministrazioni. Inoltre, in data 2 agosto 2013 è stato sottoscritto un Protocollo di intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - e l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture concernente

riformatore della legge di contabilità e per poter assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, tanto più in un sistema policentrico e caratterizzato da una pluralità differenziata di soggetti pubblici.

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 questioni inerenti 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 del 2009) e quelle relative al monitoraggio, anche se le formulazioni normative adottate dal legislatore al riguardo non sempre appaiono univoche. 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.

4. Misure di semplificazione e di informatizzazione

Parallelamente alle disposizioni di contenimento della spesa, sono stati approvati disegni di riforma delle procedure amministrative collegati per lo più a misure di liberalizzazione e semplificazione rivolte anche al fine di favorire la ripresa economica dell'Italia. Tra queste si segnalano, in particolare, i decreti legge n. 35 del 2013 per il pagamento dei debiti scaduti delle Pubbliche amministrazioni, n. 69 del 2013 (c.d. "decreto del fare"), n. 101 del 2013 in materia di Pubblica amministrazione e di pubblico impiego, e da ultimo, il n. 66 del 2014.

La razionalizzazione delle strutture organizzative, in una logica di efficientamento della Pubblica amministrazione, non può prescindere dall'adozione di misure dirette ad attuare un generale processo di semplificazione legislativa e amministrativa, che ormai appare non più rinviabile. Si tratta indubbiamente di un settore alquanto complesso, sul quale la Corte si è più volte pronunciata, anche di recente, segnalando l'assoluta necessità di una semplificazione sia della normativa che delle procedure amministrative che prenda in particolare considerazione, tra le priorità da attuare, l'alleggerimento degli oneri burocratici che rendono gravosi i rapporti fra cittadini e le imprese da una parte e le Pubbliche amministrazioni dall'altra⁴². Ciò deve tradursi in un organico riordino legislativo costituito da norme chiare e non soggette a continui richiami ad altre norme e ad una ricomposizione della normativa essenziale per la disciplina di ciascun settore; in un ripensamento delle funzioni pubbliche per semplificare le procedure amministrative anche riconsiderando i confini dell'intervento pubblico; in una particolare attenzione all'incentivazione delle tecnologie digitali della comunicazione e dell'informazione.

Con particolare riferimento, poi, ai profili del sistema fiscale, si rileva come questo sia fortemente condizionato da numerosi adempimenti richiesti ai contribuenti e

l'implementazione della Banca dati unitaria delle Pubbliche amministrazione relativamente ai dati anagrafici, finanziari, fisici e procedurali concernenti il ciclo di vita dei contratti pubblici di lavori (opere pubbliche). Di recente, in data 8 aprile 2014 è stata emanata la circolare n. 14 del Ministero dell'economia e delle finanze riguardante, in tema di Banca dati unitaria delle Pubbliche amministrazioni, il monitoraggio delle opere pubbliche in attuazione del decreto legislativo n. 229 del 2011.

⁴² Si veda l'audizione della Corte dei conti del 12 marzo 2014 presso la Commissione parlamentare per la semplificazione (Bicamerale) nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, e il documento conclusivo della Commissione parlamentare del 31 marzo 2014.

di come le possibilità di semplificazione scontino il condizionamento dello stato della finanza pubblica e degli obiettivi di politica economica da perseguire. I maggiori margini di intervento riguardano proprio gli adempimenti formali e strumentali a carico dei contribuenti e, tra questi, quello di istituzionalizzare l'obbligo per gli enti impositori di sottoporre preventivamente ai contribuenti proposte di dichiarazione o versamento redatte sulla base di dati in possesso dei sistemi informativi dell'ente impositore.

Sul versante della semplificazione si segnalano disposizioni finalizzate a ridurre gli adempimenti necessari all'attività delle imprese (intervenendo sia sulle materie delle autorizzazioni, dei controlli e delle procedure pubbliche di appalto, sia sulle materie del lavoro e dell'ambiente), ovvero finalizzate a snellire procedimenti amministrativi e a migliorare l'efficienza della Pubblica amministrazione.

Nell'ottica su indicata si pongono molte delle disposizioni in tema di razionalizzazione della Pubblica amministrazione, che mirano ad assicurare, nell'attuale quadro congiunturale, una riduzione degli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese ed a favorire la crescita, dando sostegno e impulso al sistema produttivo del Paese.

Nel quadro più generale delle misure di sviluppo, atteso l'immediato impatto che ne deriva anche in termini organizzativi e funzionali, si segnala il DL n. 35 del 2013 relativo al pagamento dei debiti scaduti delle Pubbliche amministrazioni, che ha istituito all'art. 1, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze il "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili", con una dotazione di 10.000 milioni di euro per il 2013 e di 16.000 milioni di euro per il 2014. Il fondo è stato articolato in tre sezioni distinte: Enti locali; Regioni e Province autonome; Enti del servizio sanitario. È stato, inoltre, previsto per gli Enti locali che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti per carenza di liquidità la possibilità di richiedere alla Cassa depositi e prestiti, in deroga agli articoli 42, 203 e 204 del decreto legislativo n. 267 del 2000, anticipazioni di liquidità. In particolare, per quanto riguarda il pagamento dei debiti sanitari, si segnalano le osservazioni svolte dalla Corte all'interno del Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica. L'art. 5 del citato decreto-legge, ha previsto, altresì, il pagamento dei debiti per le Amministrazioni centrali dello Stato per obbligazioni giuridicamente perfezionate relative a somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, maturati alla data del 31 dicembre 2012. Ciascun Dicastero ha predisposto e pubblicato sul proprio sito Internet istituzionale un apposito elenco dei debiti scaduti che è stato, altresì trasmesso al Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 aprile 2013. Di seguito, si riporta la distribuzione delle somme stanziato per il pagamento di dette situazioni debitorie, relativo ai Ministeri, per i quali la norma ha stanziato 500 milioni.