

L'ORGANIZZAZIONE E LA GESTIONE DEL PERSONALE

L'ORGANIZZAZIONE

1. Linee generali di attuazione delle riforme amministrative
2. Gli obiettivi di revisione della spesa (*spending review*)
3. Il riordino degli Enti pubblici
4. La ridefinizione degli apparati ministeriali
5. Il ridisegno delle funzioni locali e della rete periferica dello Stato
6. Raccordi tra organizzazione, bilancio e controlli interni
7. Strumenti per la lotta alla corruzione e l'attuazione della trasparenza nella Pubblica amministrazione
8. Misure di semplificazione
9. La digitalizzazione della Pubblica amministrazione
10. La formazione nella Pubblica amministrazione

1. Linee generali di attuazione delle riforme amministrative

Nel recente periodo si evidenzia la maggiore attenzione - non solo di Governo e Parlamento - ai temi riguardanti la riforma della PA, nella crescente consapevolezza del rilievo delle sue ricadute sia in termini finanziari, sia sull'economia e sulla stessa attrattività nei confronti delle imprese. Tra le direttrici fondamentali delle tre riforme strutturali indicate nel DEF, al fine di attivare in un'unica coordinata strategia interazioni positive con le politiche di bilancio, vi è appunto *“la diminuzione dei costi indiretti per le imprese connessi agli adempimenti burocratici e all'attività della Pubblica amministrazione, mediante la semplificazione e la maggiore trasparenza delle burocrazie (riforma della Pubblica amministrazione, interventi anti-corruzione, riforma fiscale)”*.

Già il programma nazionale di riforma contenuto nel DEF 2014 privilegiava, tra le misure nazionali di intervento riguardanti più direttamente il disegno di riforma della PA, il contenimento della spesa pubblica ed il regime della tassazione, l'efficienza amministrativa, il federalismo.

TAVOLA I

RIFORME STRUTTURALI DELLA PA NEL DEF 2015

Area di Policy	In avanzamento	Impatto sul Pil	Cronoprogramma
Amministrazione e semplificazioni	d.d.l. delega di riforma della PA	Nel 2020: 0,4%;	Luglio 2015 (Decreti legislativi delegati entro Dicembre 2015)
	Agenda per le semplificazioni 2015-2017: semplificazioni per le imprese	nel lungo periodo: 1,2%	2015 - 2017
	Riforma dei servizi pubblici locali		Entro il 2015
Revisione della spesa e agevolazioni fiscali	Recupero efficienza della spesa pubblica e revisione delle <i>tax expenditures</i>	Nel 2020: - 0,2%; nel lungo periodo: 0,0%	Risparmi strutturali per 0,6 p.p. di Pil dal 2016 in poi
Anticorruzione	d.d.l. in materia di delitti contro la Pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio		Primo semestre 2015
	Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza nella PA		Giugno 2015

Fonte: DEF 2015

Le principali tematiche e linee di riforma si sono tradotte nel d.d.l. di delega, collegato alla decisione di bilancio, concernente la *Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche* (A.C. 3098), attualmente all'esame della Camera, ove è stata di recente svolta un'audizione della Corte¹, seguita a quella già svolta presso il Senato sul medesimo d.d.l. (A.S. 1577).

Nel rinviare ad esse per una valutazione compiuta in ordine alle misure proposte, si richiamano qui, in special modo, quelle relative alla riorganizzazione dell'Amministrazione statale centrale (art. 7), mediante modifiche alla disciplina della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative e degli Enti pubblici non economici nazionali, mentre a livello periferico rilevano la razionalizzazione della rete delle Prefetture – UTG.

Come la Corte ha avuto modo di evidenziare in occasione delle citate audizioni, la delega concernente la riorganizzazione dell'Amministrazione dello Stato si iscrive per alcuni aspetti nel solco di un complesso percorso di riduzione degli apparati ministeriali, che, anche sulla spinta delle esigenze di contenimento della spesa, ha caratterizzato gli obiettivi di riforma degli ultimi anni, mentre per altri aspetti presenta profili anche innovativi di carattere più squisitamente ordinamentale. Ci si riferisce per questi ultimi, per un verso ai raccordi con le innovazioni collegate alla legge 7 aprile 2014, n. 56, recante “*Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*”, in ordine ai più ampi percorsi di ridefinizione delle funzioni amministrative tra diversi livelli di governo, per altro verso alla rivisitazione delle funzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In questo senso viene prevista dal d.d.l. delega, all'esclusivo fine di attuare l'art. 95 della Costituzione e di rendere effettive le

¹ Audizione della Corte dei conti del 3 giugno 2015 presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche; si richiama anche l'audizione svoltasi in data 9 ottobre 2014 presso il Senato della Repubblica (A.S. 1577).

statuizioni dell'art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dei decreti legislativi 30 luglio 1999, n. 300 e n. 303, la precisazione delle competenze regolamentari e a quelle amministrative funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri. In tal senso rilevano in particolare le attribuzioni della Presidenza del Consiglio in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche, che sottendono piena leggibilità e confrontabilità dei documenti di bilancio anche degli Enti territoriali e delle autonomie funzionali.

Nel rinviare per questi profili alle considerazioni successivamente esposte, si registra lo sviluppo delle politiche intraprese negli ultimi anni, dirette al rinnovamento e al riordino degli assetti organizzativi della Pubblica amministrazione, che mostrano, per alcuni settori, una significativa accelerazione quanto meno sul piano programmatico.

Tali politiche si sono incentrate prioritariamente su talune direttrici tra loro interconnesse, che trovano comune denominatore nell'obiettivo congiunto di razionalizzazione e riduzione della spesa delle Pubbliche amministrazioni, da conseguire in particolar modo attraverso la *spending review*.

In questa logica di fondo - che ha sinora privilegiato strumenti di contenimento dei consumi intermedi e della spesa del personale - si muove il processo di riorganizzazione degli apparati delle Pubbliche amministrazioni, anche in relazione a più complessi percorsi di riforma istituzionale.

Con più specifico riguardo all'Amministrazione centrale, rilevano gli effetti anche sulla conformazione di bilancio dei processi di riordino dei Ministeri, con la conseguente ridefinizione dei centri di responsabilità; in tale ottica va anche considerata la istituzione di nuove Agenzie e l'esternalizzazione di funzioni e servizi.

Portata più generale rivestono le misure di semplificazione normativa e procedimentale, che si accompagnano al processo di informatizzazione, e quelle ispirate alla lotta alla corruzione e a promuovere la trasparenza nella PA.

Si tratta di obiettivi, sui quali da tempo la Corte ha richiamato l'attenzione, la cui attuazione per taluni aspetti strategici necessita di un più ampio orizzonte temporale, anche con riguardo agli effettivi impatti, mentre per altri si traduce in recuperi di funzionalità ed efficienza a breve termine.

Essi trovano corrispondenza nella strategia nazionale da attuare anche in base alle raccomandazioni del Consiglio europeo (*Country Specific Recommendations* – CSR) 2014. È stato, infatti, predisposto all'interno della Nota di aggiornamento al DEF 2014 un cronoprogramma delle riforme che prevede, tra i suoi piani di azione, nell'ambito del processo di riforma della PA il Piano “*open data*”, misure per la lotta alla corruzione e all'illegalità nella Pubblica amministrazione, misure in materia di semplificazione delle procedure, degli adempimenti amministrativi, misure in materia di trasparenza amministrativa, riorganizzazione della PA, *spending review*.

Sempre nella Nota di aggiornamento al DEF 2014 sono riassunti diversi interventi riguardanti le Pubbliche amministrazioni. In particolare, sul monitoraggio della spesa pubblica, sulla tempestività dei pagamenti, sui debiti commerciali, sulla fatturazione elettronica, sul processo di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare².

² Nella Relazione della Corte dei conti sulle prospettive della finanza pubblica, dopo la legge di stabilità 2015, si segnala che, per il 2015, sono stati disposti interventi di riduzione della spesa sul bilancio del Ministero della difesa anche per dismissioni di immobili del demanio militare per un importo di 220 milioni nel 2015 (più altri 100 milioni

La sostenibilità delle finanze pubbliche richiede dunque il deciso proseguimento di un percorso che riguarda un ampio disegno di riforma della PA. Chiave generale di lettura, può rinvenirsi anche nei nuovi profili di bilancio, per le connessioni e ricadute sulle realtà organizzative: ci si riferisce, in particolare, - in un'ottica che trascende i soli apparati ministeriali - agli obiettivi di armonizzazione dei bilanci pubblici, ma anche all'introduzione del SEC 2010 ed alle sue implicazioni sulla concreta individuazione del perimetro delle PA, da considerare alla luce delle funzioni da esercitare e dei soggetti a ciò chiamati.

L'importanza della tematica si riscontra su almeno due convergenti versanti: quello della riallocazione delle funzioni amministrative tra diversi livelli di governo e quello della stessa perimetrazione dell'intervento pubblico e dei soggetti inquadrabili tra le Amministrazioni pubbliche³, in special modo con riguardo alla individuazione dei destinatari delle disposizioni di finanza pubblica.

Tali problematiche - che vedono uno stretto raccordo tra profili finanziari contabili e realtà organizzative - rilevano anche sul versante della ricomposizione unitaria dei dati: in tal senso si pongono questioni inerenti all'adozione di un bilancio consolidato che includa anche le aziende, società o altri organismi controllati da Amministrazioni pubbliche (articolo 2, comma 6, legge n. 196 del 2009) e quelle relative al monitoraggio. Significativa appare la definizione fornita dal decreto n. 118 del 2011 (art. 11-ter) di ente strumentale, società controllata e società partecipata a corredo dei documenti contabili.

Le ricadute sul versante degli assetti organizzativi paiono dunque legate anche ai processi di armonizzazione dei bilanci pubblici 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 decisionali.

In tale prospettiva assume centrale valenza la compiuta attuazione della banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche prevista dall'art. 13 della legge n. 196 del 2009 a supporto del processo di attuazione del federalismo fiscale e al miglioramento della *governance* complessiva della finanza pubblica. La riforma, che nel corso del 2014 registra taluni interventi intesi alla sua implementazione e definizione in particolare per il monitoraggio delle opere pubbliche⁴, riveste strategica rilevanza ai fini della migliore

sia nel 2016 che nel 2017), i cui proventi vengono contabilizzati - secondo i criteri del SEC - a riduzione degli investimenti fissi lordi.

³ In un'ottica generale, da considerare anche nelle ricadute sul quadro regionale, si segnala la previsione di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e di finanza pubblica). In tale ultima disposizione si è, infatti, stabilito che, ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per Amministrazioni pubbliche si intendono gli Enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco compilato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea. Sulla base del sistema europeo dei conti, l'ISTAT predispone l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni pubbliche (Settore S13), i cui conti concorrono alla costruzione del Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche. Ai sensi dell'art. 1, comma 3, della medesima legge, l'ISTAT è tenuto, con proprio provvedimento, a pubblicare annualmente tale lista sulla Gazzetta Ufficiale. I criteri utilizzati per la classificazione sono di natura statistico-economica, indipendenti dal regime giuridico che governa le singole unità istituzionali. Tale aggregato indica dunque un perimetro più ampio di quello individuato dal d.lgs. n. 165 del 2001, che privilegia una nozione di Amministrazioni pubbliche fondata su di una puntuale elencazione direttamente definita a livello di fonte primaria.

⁴ In particolare, 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. 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

leggibilità dei dati nella sempre più articolata realtà amministrativa e finanziaria del Paese, realtà la cui completa conoscenza rappresenta naturale base anche per l'esercizio della funzione di controllo e referto della Corte.

Sempre con riguardo alla conoscibilità dei dati va evidenziato che in base all'art. 17 del DL n. 90 del 2014 sono rese disponibili alla banca dati unitaria delle Pubbliche amministrazioni le informazioni relative alle partecipazioni in società ed Enti di diritto pubblico e di diritto privato detenute direttamente o indirettamente dalle Amministrazioni pubbliche individuate dall'Istituto nazionale di statistica ai sensi dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e da quelle di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, acquisite dal Ministero dell'economia e delle finanze. A seguito dell'entrata in vigore del citato DL n. 90 del 2014 confluiscono nella rilevazione delle partecipazioni pubbliche del Dipartimento del tesoro la rilevazione CONSOC (Gestione della partecipazione di Pubbliche amministrazioni a Consorzi e Società)⁵ e la rilevazione della Ragioneria Generale dello Stato sul costo del personale delle società partecipate dalle AA.PP..

Il 25 gennaio 2015 è stato emanato un decreto interministeriale MEF-Dipartimento funzione pubblica, contenente le modalità attuative delle modifiche introdotte dal citato art. 17 del DL n. 90 del 2014⁶. È previsto, inoltre, che le informazioni del sistema informativo confluiscono nella banca dati del Dipartimento del Tesoro a decorrere dal 1° gennaio 2015 e che al Dipartimento della funzione pubblica sia in ogni caso garantito l'accesso ai dati. Significativa, nell'ottica di uno snellimento, la previsione che l'acquisizione delle predette informazioni può avvenire oltre che con la richiesta di invio da parte delle Amministrazioni pubbliche ovvero da parte delle società da esse partecipate, anche attraverso banche dati esistenti. Si prevede infine che l'elenco delle Amministrazioni adempienti e di quelle non adempienti all'obbligo di comunicazione è pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze e su quello del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Di particolare importanza, nell'ambito del sistema contabile italiano e nel raccordo con il sistema dei conti europeo è l'introduzione del SEC 2010, in sostituzione del SEC'95, che ha esplicato effetti a partire dal settembre 2014⁷. Il SEC 2010 presenta alcune significative differenze riguardo sia all'approccio metodologico che all'ambito di applicazione. In particolare, rispetto al SEC'95, la versione attuale del manuale del Sistema di classificazione tratta più estesamente i problemi di attribuzione di una unità istituzionale al settore delle Amministrazioni pubbliche piuttosto che a quello privato. Oltre alla modifica dei criteri di distinzione tra attività *market* e *non-market*, il SEC

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.

⁵ A decorrere dal 1° gennaio 2015, i commi da 587 a 591 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 sono abrogati dal DL n. 90 del 2014.

⁶ Gli organismi inclusi nell'ambito della rilevazione comunicano, mediante il portale "Tesoro" e con cadenza annuale, i dati relativi alle componenti dell'attivo oggetto di rilevazione (beni immobili, concessioni, partecipazioni). Le date di apertura e chiusura di ognuna delle tre rilevazioni (beni immobili, partecipazioni, concessioni) sono stabilite annualmente in funzione di fattori tecnico-operativi legati alle attività di adeguamento degli applicativi nonché dall'andamento delle risposte delle Amministrazioni registrato nel corso della comunicazione dei dati. Le Amministrazioni individuano, secondo le rispettive strutture organizzative e i relativi profili di competenza, il responsabile della comunicazione dei dati per ciascuna componente dell'attivo oggetto di rilevazione.

⁷ Il nuovo sistema, definito nel Regolamento UE n. 549 del 2013, pubblicato il 26 giugno 2013, è il risultato di una collaborazione fra Eurostat e le Amministrazioni finanziarie e statistiche nazionali degli Stati membri.

2010 ha introdotto una più accurata definizione del concetto di controllo pubblico⁸. Tali profili non rivestono solo carattere definitorio, in quanto l'elenco ISTAT è alla base del conto delle Amministrazioni pubbliche e costituisce il riferimento per gli obiettivi di finanza pubblica coordinati a livello europeo (in tal senso si è proceduto ad una revisione, come rilevato anche dal DEF⁹).

Il sintetico richiamo qui operato intende segnalare le problematiche di raccordo poste dall'applicazione di tali metodologie alla articolata galassia di soggetti giuridici che operano nell'ambito pubblico, ai fini, in particolare della soggezione a regole di finanza pubblica¹⁰.

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

Emblematico delle decisive ricadute di finanza pubblica degli interventi di riforma, riorganizzazione e riduzione della spesa degli apparati pubblici appare il fatto che i risparmi attesi dalla *spending review* vadano a costituire elemento centrale delle stesse manovre finanziarie¹¹.

Il processo di revisione e riqualificazione della spesa pubblica a seguito di una riconsiderazione dell'efficienza e della funzionalità delle strutture e dell'azione amministrativa segna una ampia individuazione degli obiettivi sul piano programmatico e riguarda una pluralità di settori di intervento individuati nel documento presentato dal Commissario straordinario per la revisione della spesa nel marzo 2014. Tali proposte hanno trovato primo parziale recepimento in particolare con il DL n. 66 del 2014, convertito dalla legge n. 89 del 2014; con il DL n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, con la legge di Stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014)¹².

A fronte di un complesso ed articolato disegno programmatico, di cui va attentamente monitorata l'attuazione¹³, si osserva che i maggiori effetti in termini

⁸ Il controllo pubblico su un'impresa è definito come la capacità di determinarne la politica generale o i programmi. Gli indicatori del controllo pubblico assumono nel SEC 2010 un carattere più stringente. Oltre al possesso diretto o indiretto della maggioranza delle azioni, l'Amministrazione pubblica può esercitare il controllo attraverso: il controllo della nomina degli amministratori o della dirigenza; il controllo della nomina e della revoca del personale chiave; il possesso da parte dell'Amministrazione pubblica di *golden share*; normative speciali che stabiliscono l'esercizio di forme di controllo; la condizione di cliente dominante da parte dell'Amministrazione pubblica; la concessione di prestiti da parte dell'Amministrazione pubblica.

⁹ L'impatto sul deficit delle nuove regole dipende dalle caratteristiche delle unità che sono riclassificate nel settore delle Amministrazioni pubbliche. Per il DEF 2015, la base di riferimento è, infatti, la serie dei conti economici nazionali rivisti dall'ISTAT secondo il nuovo SEC.

¹⁰ Art. 1, comma 169, della legge 24 dicembre 2012 n. 228, che attribuisce alla Corte dei conti giurisdizione esclusiva avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operati annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

¹¹ Nel Documento di Economia e Finanza - DEF 2015 (sez. prima, Programma di Stabilità) approvato dal Consiglio dei Ministri il 10 aprile 2015 una parte consistente dei tagli previsti è a carico delle spese delle amministrazioni centrali dello Stato e consegue dal riordino delle società partecipate degli Enti locali; i risparmi dovrebbero concorrere ad evitare l'applicazione delle clausole di salvaguardia previste per il 2016 e 2017, previste dall'art. 1, comma 718, della legge n. 190 del 2014.

¹² Il programma stimava in 2-3 miliardi i possibili risparmi a regime per la finanza pubblica. La strategia di azione prevedeva le seguenti quattro direttrici di azione: circoscrivere il campo di azione delle partecipate entro lo stretto perimetro dei compiti istituzionali dell'ente partecipante, rafforzando quanto previsto in proposito dalla legge finanziaria del 2008; introdurre vincoli diretti su varie forme di partecipazioni; fare ampio ricorso alla trasparenza e alla pressione dell'opinione pubblica adeguatamente informata come strumento di controllo; promuovere l'efficienza delle partecipate che rimarranno operative, attraverso l'uso diffuso dei costi *standard*, e l'aggregazione tra partecipate che offrono servizi simili per sfruttare al meglio le economie di scala.

¹³ Si registra il cambio soggettivo nella titolarità delle funzioni di Commissario straordinario per la revisione della spesa. L'incarico è stato assunto dal precedente Commissario il 23 ottobre 2013 e si è concluso il 31 ottobre 2014,

finanziari - derivanti dalle disposizioni di contenimento della spesa, intervenute negli ultimi anni - hanno inciso soprattutto sulla categoria economica dei consumi intermedi e su quella dei redditi da lavoro dipendente. Le misure contenute nelle manovre finanziarie ed in provvedimenti normativi adottati in via d'urgenza¹⁴ relative al ridimensionamento degli assetti organizzativi, al blocco della contrattazione collettiva, alla riduzione degli acquisti di beni e servizi hanno infatti comportato che gli effetti della politica di contenimento della spesa delle PP.AA., si siano tradotti, in particolare, in riduzioni delle voci di spesa più rilevanti (acquisto di beni e servizi spesa per il personale)¹⁵, come emerge anche dalle successive tabelle, che ne evidenziano agli effetti per i ministeri.

Si tratta, dunque, di misure di impatto finanziario più immediato ed efficace, ma che rappresentano solo un primo *step* in un vero e proprio intervento strutturale diretto ad incidere, con auspicabili e duraturi riflessi sulla tenuta dei bilanci pubblici, sull'assetto organizzativo delle Pubbliche amministrazioni, sull'efficienza della relativa azione.

Con riferimento agli effetti della *spending review* finora ottenuti nell'ultimo biennio sul bilancio dei Ministeri, si espone nella tavola successiva, l'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente e quella per acquisto di beni e servizi. Con riferimento, poi, alle spese di personale (categoria I della classificazione economica del bilancio Stato) si rinvia l'analisi puntuale alla parte specificatamente dedicata al costo del personale e ai capitoli di ogni singolo Ministero. L'andamento di tali aggregati deve essere letto anche alla luce delle politiche espone nelle parti della relazione dedicate alle singole Amministrazioni¹⁶.

TAVOLA 2

LA SPESA DI FUNZIONAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI 2013-2014
(CATEGORIE I E II)

(in milioni)

Amministrazione di Spesa	Categoria di Spesa	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Ministero dell'economia e delle finanze	1 Redditi da lavoro dipendente	15.620,03	15.574,47	15.138,69	15.365,10	15.098,75	15.199,81	290,96	466,22
	2 Consumi intermedi	5.880,09	5.688,00	5.428,93	5.424,43	4.793,78	5.066,26	1.448,63	1.696,86
	Totale	21.500,11	21.262,47	20.567,62	20.789,53	19.892,53	20.266,06	1.739,59	2.163,08
Ministero dello sviluppo economico	1 Redditi da lavoro dipendente	205,76	199,70	196,25	188,95	199,12	178,31	3,98	14,56
	2 Consumi intermedi	74,42	70,83	72,64	63,25	72,64	54,64	41,35	26,83
	Totale	280,18	270,54	268,89	252,20	271,75	232,94	45,33	41,39
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	1 Redditi da lavoro	380,28	360,76	345,67	315,55	357,10	315,55	0,34	0,34

con due anni di anticipo rispetto al previsto. L'attuale Commissario straordinario è stato nominato in data 28 marzo 2015.

¹⁴ Tra questi si segnalano il DL n. 112 del 2008, art. 74, comma 1, il DL n. 194 del 2009, articolo 2, comma 8 -bis, il DL n. 95 del 2012 e, infine, con il DL n. 66 del 2014.

¹⁵ Tra queste si segnalano: legge n. 296 del 2006, DL n. 112 del 2008, DL n. 194 del 2009, DL n. 78 del 2010, DL n. 95 del 2012, DL n. 101 del 2013, DL n. 66 del 2014, legge n. 190 del 2014.

¹⁶ Anche in un'ottica di connessione con il *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, reso recentemente dalla Corte (delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 8 del 2015), va precisato che l'evoluzione della spesa e le variazioni intervenute nell'impianto organizzativo delle Amministrazioni centrali dello Stato qui esaminate, si riconducono, peraltro, in termini generali, alle valutazioni operate dal predetto Rapporto, riprese nel capitolo I della presente Relazione. Va precisato, peraltro, che la ricostruzione ivi operata investe un arco temporale più lungo ed è svolta in termini di contabilità nazionale, mentre le tavole che seguono riproducono i dati del bilancio finanziario dello Stato.

Amministrazione di Spesa	Categoria di Spesa	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
	2 dipendente								
	2 Consumi intermedi	79,58	74,09	73,67	71,57	73,58	73,07	20,47	17,39
	Totale	459,86	434,85	419,34	387,12	430,68	388,62	20,80	17,72
Ministero della giustizia	1 Redditi da lavoro dipendente	5.562,13	5.495,93	5.404,70	5.356,11	5.391,64	5.344,58	80,84	89,40
	2 Consumi intermedi	1.454,41	1.449,46	1.432,35	1.412,58	1.463,39	1.321,94	231,41	305,29
	Totale	7.016,53	6.945,39	6.837,04	6.768,69	6.855,03	6.666,52	312,25	394,69
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	1 Redditi da lavoro dipendente	810,19	777,97	720,00	710,57	723,65	707,65	14,75	14,89
	2 Consumi intermedi	211,11	170,13	207,33	169,41	186,80	162,69	45,00	49,95
	Totale	1.021,30	948,10	927,34	879,98	910,45	870,33	59,75	64,84
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	1 Redditi da lavoro dipendente	38.708,63	38.825,44	39.029,17	38.678,27	39.101,72	38.613,84	708,29	399,33
	2 Consumi intermedi	1.038,37	1.070,31	1.033,89	1.065,43	948,59	825,78	241,49	470,61
	Totale	39.747,00	39.895,74	40.063,07	39.743,70	40.050,31	39.439,62	949,77	869,94
Ministero dell'interno	1 Redditi da lavoro dipendente	8.617,83	8.614,39	8.442,46	8.517,83	8.506,57	8.581,77	300,35	272,25
	2 Consumi intermedi	1.419,56	1.603,29	1.398,62	1.598,95	1.582,07	1.693,99	271,34	280,46
	Totale	10.037,39	10.217,68	9.841,09	10.116,78	10.088,64	10.275,76	571,69	552,71
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	1 Redditi da lavoro dipendente	69,58	71,77	62,93	63,13	64,13	63,56	1,04	0,60
	2 Consumi intermedi	97,10	135,61	94,23	133,39	103,57	108,90	40,47	60,04
	Totale	166,68	207,38	157,15	196,52	167,69	172,46	41,50	60,64
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	1 Redditi da lavoro dipendente	908,22	882,59	887,14	833,74	869,73	835,83	73,00	67,57
	2 Consumi intermedi	251,47	251,88	238,01	235,50	221,00	225,90	85,95	86,70
	Totale	1.159,70	1.134,47	1.125,15	1.069,25	1.090,72	1.061,74	158,95	154,27
Ministero della difesa	1 Redditi da lavoro dipendente	15.623,91	15.159,40	15.611,87	15.141,60	15.638,42	15.259,08	453,78	322,09
	2 Consumi intermedi	1.860,19	1.661,04	1.820,82	1.655,39	1.745,53	1.757,22	716,21	518,13
	Totale	17.484,11	16.820,43	17.432,69	16.796,99	17.383,95	17.016,31	1.169,99	840,22
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	1 Redditi da lavoro dipendente	502,48	507,56	484,60	482,21	471,69	490,75	16,04	6,31
	2 Consumi intermedi	83,58	172,23	80,27	169,78	73,58	140,69	29,52	73,48
	Totale	586,06	679,79	564,87	651,99	545,27	631,44	45,55	79,79
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo	1 Redditi da lavoro dipendente	749,57	787,16	722,86	737,87	718,72	759,58	27,51	5,72
	2 Consumi intermedi	149,90	161,78	143,16	157,48	136,85	109,63	43,45	69,86
	Totale	899,47	948,94	866,02	895,34	855,57	869,21	70,96	75,58
Ministero della salute	1 Redditi da lavoro dipendente	163,48	159,51	159,68	146,98	159,17	146,98	3,15	2,41
	2 Consumi intermedi	161,53	130,58	158,92	126,66	162,32	115,95	81,99	80,66
	Totale	325,01	290,08	318,60	273,64	321,48	262,94	85,14	83,07
Totale	1 Redditi da lavoro dipendente	87.922,09	87.416,64	87.206,02	86.537,92	87.300,41	86.497,29	1.974,02	1.661,68
	2 Consumi intermedi	12.761,31	12.639,23	12.182,84	12.283,81	11.563,70	11.656,67	3.297,26	3.736,25
	Totale	100.683,40	100.055,87	99.388,87	98.821,72	98.864,10	98.153,95	5.271,28	5.397,93

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'esame dei dati esposti in tabella evidenzia una complessiva riduzione, sia in termini di stanziamenti che di impegni e pagamenti, della spesa corrente di funzionamento (categorie economiche I e II). Tale diminuzione è quantificabile in soli termini di stanziamenti definitivi in circa 600 milioni. Nel dettaglio, sempre in termini

di stanziamenti, si segnalano diminuzioni per il Ministeri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, del lavoro e delle politiche sociali, della giustizia, degli affari esteri e della cooperazione internazionale, delle infrastrutture e dei trasporti, della difesa e della salute, mentre risultano in aumento i Ministeri dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dell'interno, dell'ambiente, delle politiche agricole, alimentari e forestali, dei beni e delle attività culturali e del turismo¹⁷. Tali dati di ordine generale vanno naturalmente confrontati con le specificità finanziarie e gestionali trattate nei singoli capitoli della relazione, dovendosi necessariamente tener conto delle peculiarità riconducibili ai diversi apparati (a titolo di esempio nella spesa del MIUR è conteggiata quella del personale scolastico).

Nell'ottica intesa all'obiettivo di razionalizzazione dei servizi strumentali all'attività delle Amministrazioni statali, si segnala l'art. 17, comma 2. del DL n. 90 del 2014, che ha previsto la realizzazione di un sistema informativo di acquisizione dati relativamente alla modalità di gestione dei servizi strumentali all'attività delle Amministrazioni statali, con particolare riferimento ai servizi esternalizzati, al fine di procedere ad una loro razionalizzazione. La norma dispone che il mancato inserimento dei relativi dati da parte delle Amministrazioni statali rileva ai fini della responsabilità dirigenziale del dirigente competente.

In questa logica di revisione si pone anche l'individuazione delle modalità di ricorso a soggetti esterni. Un aspetto rilevante posto in evidenza anche dal recente citato *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, è quello delle esternalizzazioni a livello di Amministrazioni centrali¹⁸, in una prospettiva volta ad individuare il perimetro di intervento della "organizzazione dell'Amministrazione centrale" e le sue ricadute in termini di impatto finanziario. Si tratta di una tematica, quella dei servizi esternalizzati, che riveste peculiare interesse soprattutto al livello di Amministrazioni locali, ma di non indifferente peso anche al livello centrale, come emerge dal citato rapporto e che, oltre all'impatto finanziario, richiede anche una attenta riconsiderazione delle funzioni svolte, onde evitare sovrapposizioni e rallentamenti dell'azione amministrativa.

Sul piano più squisitamente giuridico ed ordinamentale spazi di approfondimento meritano anche il rispetto delle regole di concorrenza e la stessa tassonomia delle figure soggettive investite di compiti e risorse pubbliche.

3. Il riordino degli Enti pubblici

Le accennate tematiche di revisione della spesa e riorganizzazione degli apparati si intrecciano con il complesso processo, da anni avviato, in tema di razionalizzazione del sistema degli Enti pubblici, attraverso la loro trasformazione, soppressione ed

¹⁷ Per quanto riguarda i residui finali, anche qui si registrano aumenti e diminuzioni nelle singole Amministrazioni che comportano complessivamente un aumento dei residui passivi pari a 126 milioni. In particolare, si segnalano in crescita per 424 milioni i residui passivi del Ministero dell'economia e delle finanze (sia in termini di redditi da lavoro dipendente che per acquisti di beni e servizi).

¹⁸ Sempre con riferimento alle tematiche affrontate nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica si segnala nel capitolo "Le Amministrazioni centrali: tendenze della spesa e dell'assetto organizzativo", la parte relativa al peso delle esternalizzazioni di attività da parte dei Ministeri. Le valutazioni espresse in quella sede dalla Corte su tale fenomeno, che ha ricompreso l'elenco delle unità istituzionali ISTAT dell'Amministrazione centrale (settore S1311 nella nomenclatura SEC), ampliata con l'inserimento di altri soggetti selezionati sulla base della strumentalità nei confronti dell'Amministrazione statale, per un totale di 328 organismi, ai quali spesso fa riferimento una rete di partecipazioni di secondo livello, talvolta numericamente rilevante, evidenziano l'insufficienza dei risultati finora conseguiti secondo quelli che erano gli obiettivi di *spending review*.

eventuale accorpamento. Tali obiettivi rappresentano una costante nelle politiche legislative in materia di Pubblica amministrazione, a decorrere dal 2001¹⁹.

Come più volte rappresentato dalla Corte, tale complesso *iter*²⁰ segna difficoltà attuative e solo un parziale conseguimento degli obiettivi, essendo tra l'altro risultato meno agevole procedere attraverso una generale ed omogenea politica di razionalizzazione, privilegiandosi invece interventi specifici.

Tale difficoltà sembra emergere anche nella recente previsione di cui all'art. 17 del DL n. 90 del 2014, che ha disposto la realizzazione di un sistema informativo di acquisizione dati che dovrà favorire l'adozione di misure di razionalizzazione di tali enti. Il sistema viene alimentato dalle Amministrazioni statali che erogano i contributi o vigilanti, le quali inseriscono sia i dati relativi agli Enti vigilati sia le proposte di razionalizzazione. Stringente al riguardo la previsione che, decorsi tre mesi dall'abilitazione all'inserimento, è vietato alle suddette Amministrazioni, con riferimento agli Enti per i quali i dati e le proposte non siano stati immessi, il compimento di qualsiasi atto nei confronti dei suddetti enti, ivi compresi il trasferimento di fondi e la nomina di titolari e componenti dei relativi organi²¹.

Si prevede dunque una positiva ricognizione, cui dovrebbero seguire idonee misure di intervento. Al riguardo nelle citate audizioni parlamentari sul citato disegno di legge di riorganizzazione delle Pubbliche amministrazioni è stata segnalata la carenza nel testo di specifici criteri direttivi²² in ordine alla razionalizzazione degli Enti pubblici e di quelli ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria, espressamente menzionati al comma 1 dell'art. 7, pur essendo stato opportunamente inserito nell'*iter* parlamentare un richiamo all'art. 17 del DL n. 90 del 2014.

Si tratta invero di un profilo essenziale del riassetto della PA, preso espressamente in considerazione dalla citata iniziativa legislativa e che riguarda aspetti anche di natura ordinamentale. Punto centrale di approfondimento, in una area contigua e di confine tra attività statale e quella di altri soggetti, è il rapporto tra Ministeri vigilanti ed enti, rapporto che va correttamente inteso a partire dalla individuazione delle diverse specificità delle funzioni e che oggi si estende, nell'oggetto dell'attuazione della delega del citato d.d.l., anche alle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Per essa si prefigura un più marcato intervento nei procedimenti di designazione o di nomina di competenza, diretta o indiretta, del Governo o di singoli Ministri, in modo da garantire che le scelte, quand'anche da formalizzarsi con provvedimenti di singoli Ministri, siano oggetto di esame in Consiglio dei Ministri.

La stessa previsione contempla il riordino delle competenze in materia di vigilanza sulle agenzie governative nazionali, al fine di assicurare l'effettivo esercizio

¹⁹ Il procedimento di riordino degli Enti pubblici è stato introdotto dall'articolo 28, commi 1-6, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002), successivamente novellato dall'art. 1, commi 482-484 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007).

²⁰ Senza qui soffermarsi su una dettagliata ricostruzione, tra le tappe più significative nel complesso processo di riordino degli Enti pubblici statali, avviato nelle precedenti legislature, ed oggetto di ripetuti interventi legislativi, si segnala il decreto-legge n. 112 del 2008, che ha integrato la disciplina in materia con il meccanismo del c.d. "tagli-enti", sino alle misure più recenti contenute nel decreto-legge n. 95 del 2012.

²¹ Dall'elenco pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, aggiornato al 4 maggio 2015, emerge che tutti i Ministeri e la Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno adempiuto all'obbligo di pubblicazione di cui all'art. 17, comma 2, del DL n. 90 del 2014.

²² Peraltro alla mancanza di criteri direttivi per un riordino generale degli Enti pubblici non economici si accompagnano criteri di dettaglio con riferimento a talune categorie di soggetti privati: è il caso della previsione, introdotta nel corso dell'esame parlamentare, della semplificazione e del coordinamento delle norme riguardanti l'ordinamento sportivo, con il mantenimento della sua specificità (art. 7, lett. e).

delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel rispetto del principio di separazione tra indirizzo politico e gestione²³.

In tale più ampia e generale prospettiva - che investe la stessa concreta declinazione dell'attività di Governo - si inseriscono le previsioni del d.d.l. laddove prevede una razionalizzazione con eventuale soppressione degli uffici ministeriali le cui funzioni si sovrappongono a quelle proprie delle Autorità indipendenti.

4. La ridefinizione degli apparati ministeriali

Il 2014 si contraddistingue per il completamento delle riorganizzazioni delle strutture amministrative dei Ministeri²⁴. Il processo di riorganizzazione delle Amministrazioni centrali dello Stato è durato complessivamente circa tre anni. Di seguito si riporta una tavola sullo stato di attuazione dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri.

TAVOLA 3

I REGOLAMENTI DI ORGANIZZAZIONE DEI MINISTERI

Ministeri che hanno definito il regolamento di organizzazione	
Economia e finanze	dPCM 27 febbraio 2013, n. 67
Politiche agricole alimentari e forestali	dPCM 27 febbraio 2013, n. 105
Affari esteri e cooperazione internazionale	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
Istruzione, università e ricerca	dPCM 11 febbraio 2014 n. 98
Lavoro e politiche sociali	dPCM 14 febbraio 2014 n. 121
Ambiente e tutela territorio e mare	dPCM 10 luglio 2014 n. 142
Beni e attività culturali e turismo	dPCM 29 agosto 2014 n. 171
Giustizia	Schema di dPCM (**)

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 ottobre 2014, dall'art. 21 -bis della legge 11 agosto 2014, n. 114, di conversione del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90

(*) Il dPCM opera una rideterminazione delle piante organiche ai sensi dell'art. 2 del DL n. 95 del 2012.
(**) In data 27 marzo 2015 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri lo schema di dPCM per la riorganizzazione del Ministero della Giustizia.

Il processo di riorganizzazione, il cui procedimento è stato nel corso del tempo semplificato (consentendo l'utilizzo dello strumento del dPCM²⁵), ha rideterminato tutte

²³ Il d.d.l. menziona anche la disciplina degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, dei Vice ministri e dei Sottosegretari di Stato, ricondotta ad una determinazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri delle risorse finanziarie destinate ai suddetti uffici, in relazione alle attribuzioni e alle dimensioni dei rispettivi Ministeri, anche al fine di garantire un'adeguata qualificazione professionale del relativo personale, con eventuale riduzione del numero e pubblicazione dei dati nei siti istituzionali delle relative Amministrazioni.

²⁴ Legge n. 296 del 2006, DL n. 112 del 2008, DL 194 del 2009, DL n. 78 del 2010, DL n. 95 del 2012, DL n. 101 del 2013, legge n. 190 del 2014.

²⁵ Si segnalano le pronunce assunte in sede di controllo di legittimità: deliberazione n. SCCLEG/12/2014/PREV relativa al dPCM 11 febbraio 2014 recante "Regolamento di organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca" e deliberazione n. SCCLEG/17/2014/PREV, relativa al dPCM 14 febbraio 2014, recante "Regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali".

le dotazioni organiche delle amministrazioni ed ha imposto una riduzione del personale in servizio, da attuarsi attraverso l'utilizzo di diversi istituti quali quello della mobilità volontaria, obbligatoria e funzionale e la revoca dei trattenimenti in servizio. La situazione al 31 dicembre 2014 per il personale contrattualizzato del comparto Ministeri, a seguito delle riorganizzazioni, è sintetizzata nella seguente tavola.

TAVOLA 4

PERSONALE CONTRATTUALIZZATO DEL COMPARTO MINISTERI 2014
DISTINTO PER DIRIGENZA E AREE FUNZIONALI

Ministeri	Qualifiche	al 31/12/2014		%
		Dotazione organica	Personale in servizio	
Economia e finanze	Dirigenti	632	573	-9,34
	Aree funzionali	11.609	10.566	-8,98
Politiche agricole alimentari e forestali	Dirigenti	65	61	-6,15
	Aree funzionali	1.534	1.455	-5,15
Affari esteri e cooperazione internazionale	Dirigenti	53	52	-1,89
	Aree funzionali	3.240	3.059	-5,59
Sviluppo economico	Dirigenti	149	146	-2,01
	Aree funzionali	3.057	3.020	-1,21
Salute	Dirigenti	124	122	-1,61
	Aree funzionali	1.328	1.329	0,08
Infrastrutture e trasporti	Dirigenti	234	215	-8,12
	Aree funzionali	7.760	7.675	-1,10
Istruzione, università e ricerca	Dirigenti	440	260	-40,91
	Aree funzionali	5.968	4.260	-28,62
Lavoro e politiche sociali	Dirigenti	159	152	-4,40
	Aree funzionali	7.581	6.934	-8,53
Ambiente e tutela territorio e mare	Dirigenti	41	31	-24,39
	Aree funzionali	559	526	-5,90
Beni e attività culturali e turismo	Dirigenti	191	167	-12,57
	Aree funzionali	19.050	18.057	-5,21
Giustizia (*)	Dirigenti	940	687	-26,91
	Aree funzionali	52.080	43.213	-17,03
Difesa	Dirigenti	117	115	-1,71
	Aree funzionali	27.809	28.310	1,80
Interno (**)	Dirigenti	1.936	1.394	-28,00
	Aree funzionali	23.281	19.381	-16,75

(*) La dotazione organica del Ministero della giustizia è aggiornata al d.m. 20 novembre 2008.

(**) La dotazione organica del Ministero dell'interno è aggiornata al d.P.R. n. 210 del 2009.

Per quanto riguarda il Ministero della difesa, che risulta l'unico con personale in sovrannumero rispetto alla dotazione organica, va precisato che è in corso una revisione dello Strumento militare che coinvolge sia il personale militare che civile dell'amministrazione. È prevista infatti una riduzione del personale civile che dovrà, entro il 2024, passare dalle attuali 28.310 a 20.000 unità con una diminuzione di circa il 30 per cento.

Con la relazione approvata dalla deliberazione n. 23 del 17 dicembre 2014, la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha esposto gli esiti del controllo svolto in materia di riorganizzazione dell'apparato della PA, ricostruendo l'evoluzione degli assetti strutturali delle Amministrazioni, alla luce della normativa intervenuta in argomento. Dalla suddetta relazione emerge che l'esigenza di riordino generalizzato è stata perseguita mediante reiterati interventi normativi di riduzioni, adottati spesso a prescindere da un'adeguata valutazione del rapporto tra attribuzioni intestate, risorse impiegate e obiettivi da raggiungere.

Nel corso dell'ultimo decennio sono state emanate, per le prevalenti esigenze di contenimento della spesa pubblica, cinque successive leggi di riduzione del personale²⁶,

²⁶ Legge n. 296 del 2006, DL n. 112 del 2008, DL n. 194 del 2009, DL n. 78 del 2010, DL n. 95 del 2012.

in esito alle quali la ricognizione delle dotazioni organiche è stata effettuata per quasi tutti i Ministeri e per alcuni di essi anche rivista, a seguito dell'assorbimento di personale proveniente da Enti soppressi.

La necessità di completare il suddetto processo di riordino con l'adozione degli opportuni provvedimenti amministrativi, di ridefinizione della dotazione organica per tutte le Amministrazioni e di predisposizione dei rispettivi regolamenti di organizzazione, in ottemperanza a quanto previsto dal DL n. 95 del 2012 ha poi comportato, a causa della complessità del processo, che, per il completamento dell'intera opera di ridefinizione dell'assetto organizzativo dei Ministeri, siano stati impiegati circa tre anni.

Tra le raccomandazioni espresse quelle di individuare, anche a cura degli OIV, le attività riferite alle attribuzioni a ciascuna Amministrazione intestate (*core business*), al fine di rilevare più precisamente le risorse destinate alle attività di supporto, segnalando alla RGS le singole specificità; di adeguare il sistema di contabilità economica attraverso il collegamento tra i centri di responsabilità amministrativa, individuati in esito alla definizione degli assetti, ed i centri di costo, evitando la duplicazione di strutture mediante l'unificazione della gestione di spese comuni a più centri di responsabilità in unico centro di costo; di rivedere di conseguenza gli oggetti dei capitoli di spesa al fine di razionalizzare la gestione finanziaria.

Peculiari considerazioni richiede il ritardo nell'approvazione del regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'interno, peraltro accompagnato dai necessari adempimenti prodromici²⁷, ricondotto alla necessità di provvedere alla armonizzazione con il procedimento di riordino delle Province ancora in corso di definizione, come più diffusamente indicato nel successivo paragrafo.

5. Il ridisegno delle funzioni locali e della rete periferica dello Stato

Nell'ottica di un necessario raccordo tra funzioni, organizzazione amministrativa e risorse, assume centrale rilievo il ridisegno delle funzioni locali e della rete periferica dello Stato, che viene unitariamente considerato²⁸ anche nella prospettiva della trasformazione delle Prefetture-UTG in Uffici territoriali dello Stato, quale "punto di contatto unico tra Amministrazione periferica dello Stato e cittadini", in base all'art. 7 del più volte richiamato disegno di legge "*Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche*" (A.S. 1577)²⁹. Nel testo del d.d.l. è esplicitato il progetto di

²⁷ In relazione agli ulteriori interventi conseguenti alle misure di riduzione previste dall'art. 2 del decreto-legge n. 95 del 2012, si fa presente che l'art. 1, comma 115, della legge di stabilità 2013 aveva disposto, per tale Amministrazione, la sospensione dell'applicazione delle disposizioni contenute nel suddetto articolo 2, fino alla data del 31 dicembre 2013, in connessione all'analoga sospensione disposta, nel medesimo comma, per il riordino delle Province. Il suddetto termine è stato, poi, ulteriormente prorogato al 30 giugno 2014 dall'art. 2, comma 2, della legge 15 ottobre 2013, n. 119 di conversione del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, e, da ultimo, al 31 ottobre 2014, dall'art. 21-bis della legge 11 agosto 2014, n. 114, di conversione del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90. Il medesimo articolo ha, altresì, fissato al 31 dicembre 2014 il termine per l'adozione del dPCM di riorganizzazione di cui all'articolo 2, comma 7, del decreto-legge 31 agosto 2013 n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, differendo, infine, alla stessa data, il termine di cui all'art. 2, comma 11, lettera b), del citato decreto-legge n. 95 del 2012, con conseguente riassorbimento, nel successivo biennio, degli effetti derivanti dalle predette riduzioni.

²⁸ Come rappresentato anche nell'audizione del Ministro dell'interno del 1° aprile 2015 presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati, si è ritenuta necessaria la definizione giuridica degli elementi contenuti nel d.d.l. di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche.

²⁹ Si prevede la confluenza nell'Ufficio territoriale dello Stato di tutti gli uffici periferici delle Amministrazioni civili dello Stato, con l'attribuzione al Prefetto della responsabilità dell'erogazione dei servizi ai cittadini, nonché di funzioni di coordinamento dei dirigenti degli uffici facenti parte dell'Ufficio territoriale dello Stato e di rappresentanza dell'Amministrazione statale, anche ai fini del riordino della disciplina in materia di conferenza di

razionalizzazione della rete organizzativa delle competenze e delle funzioni delle Prefetture, revisione da realizzare attraverso la riduzione del loro numero, sempre tenendo conto delle esigenze connesse all'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante *“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”*. Come noto tale normativa ha operato la ridefinizione dell'assetto dell'amministrazione locale, ridisegnandone confini e competenze nel quadro più generale delle politiche locali³⁰.

Il disegno di riforma delle Province - classificate "enti territoriali di area vasta" perdenti la natura di "organismo territoriale ad elezione diretta" – prevede, oltre all'individuazione di funzioni fondamentali (art. 1, comma 85)³¹, la riserva alle stesse di altre non fondamentali, individuate in base ad un accordo tra Stato e Regioni da definire in sede di Conferenza unificata in relazione al processo di riordino operato dallo Stato e dalle Regioni a norma del comma 89 dell'art. 1 della legge medesima.

Il trasferimento delle funzioni agli altri Enti territoriali (Comuni e Regioni) unitamente alle risorse umane e strumentali necessarie per l'esercizio delle stesse si fonda sul rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza insieme a quelli di garantire la continuità dell'azione amministrativa e la riduzione dei costi.

L'Accordo tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 1, comma 91 della legge, sull'individuazione delle funzioni già esercitate dalle Province da trasferire ad altri livelli di governo, è intervenuto in data 11 settembre 2014³², mentre con dPCM del 26 settembre 2014, ai sensi dell'art. 1, comma 92 della stessa legge, sono stati definiti i criteri per l'individuazione dei beni, delle risorse finanziarie, umane e strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni da trasferire dalle Province agli Enti subentranti (art. 1, comma 92)³³.

servizi. È presente in tale ottica di coordinamento e armonizzazione delle disposizioni riguardanti l'Ufficio territoriale dello Stato, l'eliminazione delle sovrapposizioni e l'introduzione delle modifiche a tal fine necessarie e la individuazione della dipendenza funzionale del Prefetto in relazione alle competenze esercitate.

³⁰ La legge n. 56 del 2014 ha superato il vaglio della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 50 del 24 marzo 2015, depositata il 26 marzo 2015, ha rigettato i ricorsi promossi dalle Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia ritenendo conforme al dettato costituzionale l'attribuzione allo Stato della competenza a legiferare in materia di istituzione e disciplina delle Città Metropolitane. Ad avviso della Consulta la legge in esame ha realizzato una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli Enti territoriali, senza però arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione. Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima; dal 1° gennaio 2015 le Città Metropolitane subentrano alle Province omonime. Gli organi delle Città Metropolitane sono il sindaco, il consiglio, la conferenza. Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo.

³¹ Tra le funzioni fondamentali la legge prevede la tutela dell'ambiente, la gestione delle strade provinciali, la pianificazione del territorio e del trasporto pubblico, il controllo di quello privato, la gestione dell'edilizia scolastica, competenze fondamentali che, peraltro, erano sostanzialmente già di pertinenza delle Province anche prima della riforma.

³² In base all'Accordo Stato-Regioni, le funzioni oggetto di riordino (non fondamentali) non assegnate agli Enti di area vasta o alle Città Metropolitane, ovvero non riassorbite dalle Regioni, devono essere assegnate, a meno che non siano state nel frattempo soppresse, ai Comuni o alle loro forme associative, anche definendo gli ambiti territoriali e le soglie demografiche, nel rispetto delle quali devono essere esercitate; il riordino deve tenere conto della possibile valorizzazione delle autonomie funzionali e delle più ampie forme di sussidiarietà orizzontale; in capo agli Enti di area vasta devono essere conservate solo le funzioni coerenti con le finalità proprie di questi enti, avuto riguardo, anche, al contesto proprio di ciascuna Regione.

³³ Pubblicato sulla G.U. serie generale n. 203 del 12 novembre 2014. Per le funzioni amministrative di competenza delle singole Regioni, il termine ultimo per l'attuazione (con legge regionale) dell'accordo perfezionato in sede di Conferenza unificata e per il passaggio definitivo agli Enti di destinazione delle funzioni e delle corrispettive risorse, era quello di sei mesi dall'entrata in vigore della legge. In caso di inerzia e quindi di mancata approvazione delle leggi regionali di riordino, la legge prevedeva l'applicazione della procedura per l'esercizio del potere sostitutivo, regolata dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

Profili rilevanti nell'attuazione della legge n. 56 del 2014 sono rappresentati dalla valutazione dell'impatto finanziario dell'intervento di riassetto organizzativo con riguardo ai diversi livelli istituzionali coinvolti, tenuto anche conto dei tagli alle risorse ad opera delle manovre economiche contestualmente effettuate dal Governo per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica³⁴.

Altro aspetto critico della riforma delle Province è quello relativo alla mobilità del personale per effetto del trasferimento di funzioni ad altri Enti territoriali. Il Ministro della semplificazione e della Pubblica amministrazione, cui compete il potere di proposta in materia, ha provveduto alla formulazione dello schema di decreto ai sensi dell'art. 29-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001 delle tabelle di equiparazione tra i livelli di inquadramento del personale non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni, necessarie ai fini dell'individuazione del corretto livello economico di inquadramento. Sullo schema di decreto è stato acquisito il parere delle confederazioni sindacali rappresentative e della Conferenza unificata, che nella seduta del 7 maggio 2015 ha espresso un parere favorevole condizionato³⁵.

La legge di stabilità ha indicato per la procedura di mobilità del personale delle Province una corsia preferenziale stabilendo che nelle ipotesi in cui risulti ammesso nel biennio 2015-2016 il ricorso a procedure concorsuali per il reclutamento esterno del personale, le amministrazioni pubbliche devono preventivamente esperire tutti gli adempimenti previsti dalla vigente disciplina di legge e verificare se gli specifici fabbisogni possano essere soddisfatti attraverso la mobilità del personale di Province e Città Metropolitane.

Nel rinviare per un'approfondita disamina delle problematiche connesse all'attuazione della legge n. 56 del 2014 alla recente delibera della Sezione delle autonomie n. 17/SEZAUT/2015/FRG (*Relazione sul riordino delle Province*), si osserva che a ormai più di un anno dall'entrata in vigore della stessa rimangono aperte una serie di criticità da ricondurre in buona parte alla complessità dell'impianto normativo e alle difficoltà connesse alle procedure di trasferimento delle risorse e del personale. Sotto un profilo più strettamente riconducibile alla presente analisi rileva una puntuale ricognizione delle funzioni (e relative risorse), su cui calibrare la stessa riorganizzazione amministrativa, assumendo a centrale criterio di ridisegno efficaci sinergie e coerente declinazione tra quelle attribuite alle Autonomie locali e quelle svolte dalla rete periferica dello Stato unitariamente prefigurata.

6. Raccordi tra organizzazione, bilancio e controlli interni

Strettamente connessi con gli obiettivi di riforma del bilancio sono quelli attinenti alla individuazione delle responsabilità gestionali ed al funzionamento di idonei strumenti di controllo interno.

³⁴ La legge di stabilità 2015, ha previsto una riduzione per le stesse Province della spesa corrente di un miliardo per il 2015, 2 miliardi per il 2016 e 3 miliardi a decorrere dal 2017. Un taglio di portata ancor maggiore è previsto per le Amministrazioni regionali per gli anni 2015-2018 con un contributo di 4 miliardi a cui vanno aggiunti i tagli delle precedenti manovre finanziarie per 1,8 miliardi, che hanno portato il contributo regionale a 5,8 miliardi. Riduzioni in merito alle quali la Corte dei Conti in sede di audizione dinanzi le Commissioni bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati ha espresso criticità definendolo "oltremodo impegnativo" (Audizione della Corte dei conti del 3 novembre 2014 delibera n. 13/SSRRCO/AUD/14).

³⁵ Il parere favorevole è condizionato all'accoglimento di un emendamento (articolo 3, comma 2) in relazione al trattamento economico da considerare ai fini delle tabelle di equiparazione. Emendamento contenuto in un documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e consegnato al Governo nel corso della Conferenza unificata.

In proposito si osserva in primo luogo che la riorganizzazione delle amministrazioni centrali dello Stato, operata ex art. 2, comma 5, del DL n. 95 del 2012, ha comportato anche una rivisitazione dei programmi di spesa (unità di voto) al fine di adattare la classificazione “politica” per missioni e programmi ai centri di responsabilità dei Ministeri. Infatti, nel corso del 2014, e anche per il 2015, sono state apportate diverse modifiche sia nella denominazione dei programmi, che nella loro associazione ai relativi capitoli di spesa. Ciò ha determinato alcune criticità nella gestione del bilancio. In particolare, per quanto riguarda il Ministero dello sviluppo economico, si segnala che a seguito della ridefinizione della struttura amministrativa, passata da una organizzazione per dipartimenti (nel numero di 4) a una per direzioni generali (nel numero di 15), con dPCM emanato il 5 dicembre 2013, si è creato nel bilancio un doppio disallineamento tra centri di responsabilità. Infatti, il bilancio redatto sulla base dei 4 centri di responsabilità corrispondenti ai dipartimenti è stato in realtà gestito dalle 15 direzioni generali. Inoltre, alcuni capitoli, tra cui quello del Fondo di sviluppo e coesione, erano intestati, come centro di responsabilità, al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica che non figurava più nella struttura organizzativa del Ministero, e che successivamente è stato incardinato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Dipartimento, nelle more di costituzione della nuova Agenzia per la coesione territoriale, ha, quindi, gestito i fondi del bilancio del Ministero dello sviluppo economico.

Nella tavola seguente si riporta un confronto tra i programmi e i Centri di responsabilità 2009–2014 al fine di fornire un riscontro sulla coerenza con quanto stabilito dall’articolo 40, comma 2, lettera b), della legge n. 196 del 2009 e dalla circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 14 del 2010 in materia di affidamento univoco tra Centro di responsabilità e programma di spesa, tra la fase iniziale della istituzione della classificazione politica per missione e programmi e quella attuale.

TAVOLA 5

CONFRONTO TRA MISSIONI E PROGRAMMI PER CENTRI DI RESPONSABILITÀ 2009-2014

Missione	Programmi	Rapporto Programma/C.d.R.			Programmi	Rapporto Programma/C.d.R.		
		1 a 1	1 a 2	1 a 3>		1 a 1	1 a 2	1 a 3>
		2009				2014		
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3	3			3	3		
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1	1			2	2		
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	6	1	1	1	8	7	1	
004. L'Italia in Europa e nel mondo	11	5	3	3	16	16		
005. Difesa e sicurezza del territorio	8	5	3		7	4	3	
006. Giustizia	4	2	1	1	4	3	1	
007. Ordine pubblico e sicurezza	10	7	2	1	7	7		
008. Soccorso civile	5	2	2	1	5	5		
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	5	3	2		4	4		
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	5	5			1	1		
011. Competitività e sviluppo delle imprese	6	3	2	1	6	6		
012. Regolazione dei mercati	3	3			1	1		
013. Diritto alla mobilità	9	4	5		7	7		
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	9	3	5	1	5	1		
015. Comunicazioni	6	5	1		5	5		
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	2	2			2	2		
017. Ricerca e innovazione	13	7	4	2	12	10	1	
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	7	2	2	3	9	9		
019. Casa e assetto urbanistico	3		3		2	2		
020. Tutela della salute	5	3	2		5	5		
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	10	2	4	4	9	8	1	
022. Istruzione scolastica	11	1	2	8	10	9	1	