

controllo dei rendiconti dei partiti politici. Con decreto del Presidente del Consiglio saranno stabiliti i criteri di ripartizione del fondo. Le somme iscritte annualmente nel fondo per il due per mille, non utilizzate al termine dell'esercizio, sono nuovamente riversate all'entrata del bilancio dello Stato. Il sistema di regolamentazione della contribuzione volontaria ai partiti politici prevista dal decreto va a regime nel quarto esercizio finanziario successivo all'entrata in vigore della legge, ossia nel 2017. In via transitoria, a tutti i partiti è riconosciuto il taglio graduale del contributo pubblico ora spettante pari al: *i)* 25 per cento nel 2014; *ii)* 50 per cento nel 2015; *iii)* 75 per cento nel 2016. In ogni caso, non è previsto alcun finanziamento pubblico per le spese relative alle elezioni che si svolgano successivamente alla data di entrata in vigore del decreto.

Il provvedimento introduce alcune modifiche alle norme in materia di controllo delle spese elettorali. Tra queste si prevede che i rappresentanti di partiti che hanno presentato candidature alle elezioni politiche debbano presentare direttamente alla Corte dei Conti il consuntivo delle spese elettorali, e non più ai Presidenti delle rispettive Camere, che prima dovevano provvedere all'inoltro alla Corte²¹.

Il decreto contiene importanti misure volte a promuovere la parità di accesso alle cariche elettive. Infatti, si stabilisce che se nelle liste alle elezioni di Camera, Senato o Parlamento Europeo, uno dei due sessi è rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, le risorse spettanti al partito sono ridotte dello 0.5 per cento per ogni punto percentuale di differenza tra 40 e la percentuale dei candidati del sesso meno rappresentato (limite massimo complessivo del 10 per cento). Sono previste anche sanzioni per quei partiti che non destinano il 10 per cento delle somme a essi spettanti dalla contribuzione volontaria del due per mille a iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne in politica. Sono state inoltre modificate le norme di trasparenza concernente la pubblicità della situazione patrimoniale e reddituale dei tesorieri dei partiti o dei movimenti politici. In generale, tra gli elementi essenziali dello statuto del partito politico vi sono le modalità per promuovere la parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive.

D'altro canto, le risorse che si liberano verranno in parte utilizzate per estendere dal 1° gennaio 2014 ai partiti e ai movimenti politici le disposizioni in materia di trattamento straordinario d'integrazione salariale e relativi obblighi contributivi nonché in materia di contratti di solidarietà²². I rimanenti risparmi di spesa derivanti dalla legge sono destinati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Infine, è espressamente prevista la sottoposizione all'imposta sugli immobili.

IN ITINERE

Disposizioni in materia di corruzione, voto di scambio, falso in bilancio e riciclaggio

A marzo 2013 è stato presentato al Parlamento il DdL di iniziativa parlamentare che mira a portare avanti la lotta alla corruzione diffusa che altera la libera concorrenza e favorisce la concentrazione della ricchezza in capo a coloro che accettano e beneficiano del mercato della tangente a scapito di coloro che invece si rifiutano di accettarne le condizioni. L'entità

²¹ Ai sensi dell'art. 12, co. 1, della L.515/1993.

²² Nella misura è autorizzata la spesa di 15 milioni per il 2014, di 8,5 milioni per il 2015 e di 11,25 milioni annui a decorrere dal 2016.

del fenomeno corruttivo e la sua percezione sociale ne impongono una prioritaria valutazione all'interno di un intervento che sia al tempo stesso razionalmente condiviso ed efficace sul profilo preventivo e sanzionatorio, allo scopo, soprattutto, di favorire l'attrazione degli investitori stranieri. La lotta alla corruzione e ai reati che normalmente si pongono con essa in rapporto di interdipendenza funzionale (falso in scritture contabili, reati fiscali, riciclaggio e autoriciclaggio) costituisce uno degli obiettivi politico-criminali prioritari a livello europeo e internazionale. La proposta di legge in discussione al Parlamento ritiene, pertanto, indispensabile intervenire sotto i seguenti profili: i) una maggiore efficacia delle pene accessorie attraverso l'inasprimento del massimo della pena per la corruzione propria, l'induzione indebita, l'abuso di ufficio, nonché la diminuzione della pena per chi si adopera fattivamente collaborando con l'autorità giudiziaria, uno specifico correttivo sugli effetti dei tempi massimi di prescrizione per reati più gravi di corruzione, che consenta di riequilibrare complessivamente il sistema, adeguandolo alle indicazioni che più volte sono state oggetto di prescrizione dalla commissione GRECO (*Groupe d'États contre la corruption* del Consiglio d'Europa); ii) il ripristino nel codice penale dell'equiparazione tra pubblico ufficiale e incaricato di pubblico servizio, perché non ha senso punire soltanto il primo, quando lo stesso comportamento può essere posto in essere da un concessionario di un servizio pubblico; iii) l'eliminazione della punibilità del privato vittima degli abusi del pubblico ufficiale e dell'incaricato di pubblico servizio; iv) elevazione della pena per traffico di influenze illecite che viene equiparata a quella per il reato base di millantato credito; v) la riscrittura della corruzione tra privati come reato di pericolo e non di danno, con la conseguente eliminazione della punibilità a querela; vi) l'estensione dell'applicazione della norma sullo scambio elettorale politico-mafioso con l'inclusione di 'altra utilità' tra le ragioni dello scambio (il denaro infatti non è l'unica controprestazione che il politico mette in campo nello scambio corruttivo); vii) il ripristino della punibilità del falso in bilancio; viii) la modificazione dei reati societari, segnatamente con riguardo al reato di false comunicazioni sociali; ix) l'introduzione nell'ordinamento di una fattispecie unificata di riciclaggio e autoriciclaggio, dotando la magistratura e Forze di polizia di uno strumento necessario ed efficace per il contrasto al crimine organizzato, secondo le indicazioni contenute nelle direttive comunitarie in materia²³.

Consultazioni elettorali

La Legge di Stabilità 2014 prevede che dall'anno 2014 le elezioni politiche, amministrative, del Parlamento Europeo e dei referendum si svolgano in un'unica giornata²⁴. Le operazioni di votazione si svolgono così dalle ore 7 alle ore 23 della domenica. Lo svolgimento delle elezioni in un'unica giornata consentirà una riduzione delle spese variabili legate al numero di giornate di voto. Tali spese riguardano prevalentemente il presidio e tutte le spese necessarie per assicurare il funzionamento dei luoghi deputati alle votazioni. In particolare, è prevista una riduzione degli orari di apertura dell'ufficio elettorale comunale finalizzati al rilascio dei duplicati delle tessere elettorali o al loro rinnovo, la riduzione del formato delle schede elettorali, nonché una riduzione degli spazi dedicati alla propaganda elettorale gestiti dai Comuni. Inoltre, i Presidenti di seggio, ove possibile, devono essere nominati tra i residenti del Comune in cui sono ubicati gli uffici elettorali di sezione. In caso di annullamento di elezioni comunali le nuove

²³ DdL 19 attualmente all'esame della Commissione Giustizia del Senato. Si segnala inoltre che è attualmente all'esame della Camera dei Deputati la proposta di legge n. 204-B e abbinate relativa alla 'Modifica dell'articolo 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso'.

²⁴ Legge di Stabilità 2014, art.1 co.398 - 401.

elezioni non sono indette entro tre mesi bensì in occasione del primo turno elettorale utile individuato ai sensi delle norme vigenti. Conseguentemente, si prevede dal 2014 una riduzione degli stanziamenti del fondo per le elezioni (politiche, amministrative, del Parlamento Europeo e dei referendum) di 100 milioni.

II.2 EFFICIENZA E QUALITÀ DELLA SPESA PUBBLICA

La revisione della spesa

Al fine di ridurre il debito pubblico e migliorare l'efficienza complessiva del sistema economico italiano, il Governo si è impegnato in un profondo processo di revisione della spesa dando ampi poteri al Commissario preposto di procedere alla valutazione di una strategia di riduzione strutturale della spesa di tutto il settore pubblico, comprese le società partecipate.

Lungo tale linea, la Legge di Stabilità 2014 e il recente D.L. 4/2014 hanno previsto l'adozione di nuove misure di ridimensionamento delle strutture, di razionalizzazione della spesa, di riduzione delle spese per beni e servizi, nonché di ottimizzazione dell'uso degli immobili. Queste misure sono volte ad assicurare complessivamente una riduzione della spesa non inferiore a 0,5 miliardi nel 2014, 4,4 miliardi nel 2015, 8,9 miliardi nel 2016 e 11,9 miliardi a decorrere dall'anno 2017.

Su tale ammontare complessivo di risparmi, la Legge di Stabilità 2014 prevede che 3 miliardi nel 2015, 7 miliardi nel 2016 e 10 miliardi a decorrere dal 2017 siano perseguiti, in tutto o in parte, attraverso la revisione delle aliquote d'imposta e le agevolazioni e detrazioni vigenti, qualora entro il 1° gennaio 2015 non siano approvati i provvedimenti normativi che assicurano risparmi di spesa tali da raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica prefissati. La restante parte dovrà essere conseguita attraverso provvedimenti da adottare entro il 15 ottobre 2014, tali da assicurare una riduzione della spesa delle pubbliche amministrazioni in misura non inferiore a 0,6 miliardi nell'anno 2015 e a 1,3 miliardi negli anni 2016 e 2017. Gli obiettivi di risparmio sono stati suddivisi tra le Amministrazioni statali e quelle territoriali. In attesa della definizione di tali interventi è disposto, per il bilancio dello Stato un accantonamento delle dotazioni finanziarie delle spese rimodulabili di ciascun Ministero per circa 0,3 miliardi nel 2015 e 0,6 miliardi dal 2016. Il contributo di risparmio richiesto alle Regioni e alle Province Autonome è invece fissato in 0,3 miliardi per gli anni 2015-2017; mentre gli Enti Locali per gli anni 2016 e 2017 dovranno assicurare un contributo pari a quasi *i)* 0,3 miliardi annui per i comuni e *ii)* 0,1 miliardi annui per le provincie;

Il D.L. 4/2014 ha poi incrementato gli accantonamenti già effettuati sul bilancio dello Stato in base alla Legge di Stabilità 2014 (per 0,3 miliardi nel 2015 e per 0,6 miliardi dal 2016) a seguito dell'abolizione della revisione del sistema di detrazioni fiscali sui redditi per un importo tale da assicurare risparmi in termini di indebitamento netto di ulteriori 0,5 miliardi nel 2014 (a fronte dei quali sono stati operati accantonamenti per 0,7 miliardi sul bilancio dello Stato), circa 0,8 miliardi nel 2015 e circa 0,6 miliardi dal 2016.

Complessivamente, in attesa della definizione degli interventi di riorganizzazione della spesa, gli stanziamenti relativi a spese rimodulabili accantonate nei bilanci dei Ministeri ammontano quindi a 0,7 miliardi per il 2014, 1 miliardo per il 2015 e 1,2 miliardi a decorrere dal 2016. Tali somme saranno rese disponibili a seguito dell'adozione degli interventi correttivi necessari ad assicurare in via permanente i risparmi attesi.

La Legge di Stabilità 2014 stabilisce, infine, che i risparmi ulteriori derivanti dalla *spending review*, unitamente a quelli derivanti dalla lotta all'evasione fiscale, vadano ad alimentare dal 2014 il 'Fondo per la riduzione della pressione fiscale' per le imprese e per i lavoratori.

L'azione adottata dal Governo per dare impulso alla revisione della spesa è stata concretamente avviata a ottobre 2013 con la nomina del Commissario straordinario incaricato di formulare indirizzi e proposte (anche di carattere normativo) in materia di razionalizzazione e revisione della spesa delle amministrazioni pubbliche.

A novembre 2013 il Commissario ha illustrato il programma di lavoro con gli obiettivi e gli indirizzi metodologici dell'attività di revisione della spesa pubblica al Comitato Interministeriale per la revisione della spesa e, successivamente, al Parlamento.

Il lavoro del Commissario persegue tre obiettivi principali: *i)* la modernizzazione dei processi di spesa pubblica, *ii)* il contenimento dei costi e *iii)* il miglioramento della qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini. Il Commissario ha quindi il compito di condurre la *spending review* delle amministrazioni pubbliche e società controllate per il periodo 2014-16 e di istituzionalizzare il processo di revisione in modo che diventi parte integrante del processo di preparazione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche.

La revisione della spesa si focalizza sui guadagni di efficienza, cioè sulla minimizzazione dei costi di produzione dei servizi correnti e ridurre gli sprechi. Il lavoro del Commissario individua anche programmi di spesa a bassa priorità i cui benefici non giustificano il costo per il contribuente o sono inferiori rispetto a quelli di altri programmi di spesa che potrebbero essere sotto finanziati.

In concreto, il Commissario è coadiuvato da uno *staff* di tecnici provenienti dal settore pubblico senza costi aggiuntivi per la Pubblica Amministrazione. Intorno al gruppo di base sono stati costituiti gruppi di lavoro su temi specifici organizzati sia verticalmente (per centri di spesa, per esempio ministeri) che orizzontalmente (per tematiche, per esempio acquisto di beni e servizi).

FOCUS

Il Commissario per la *spending review*

La nomina del Commissario per la *spending review* ha rilanciato il processo di riforma della spesa pubblica avviato con il D.L. 52/2012, con l'obiettivo di giungere a una più efficiente allocazione delle risorse pubbliche e di ridurre la spesa in rapporto al PIL. Il Commissario prosegue dunque il lavoro avviato dal precedente Governo. Il D.L. 69/2013 ha peraltro innovato e potenziato l'istituto del commissario per la *spending review*: d'intesa con le amministrazioni interessate, il Commissario ha facoltà di incidere direttamente nei processi amministrativi e nei meccanismi di formazione delle decisioni di spesa per eliminare sprechi e migliorare la qualità dei servizi resi ai cittadini. La durata dell'incarico è stata fissata in tre anni, configurando così una struttura stabile e dotata di poteri d'ispezione e ampia capacità di proposta e intervento nei confronti delle amministrazioni centrali e periferiche. Il

Commissario agisce sulla base degli indirizzi del 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 con funzioni di segretario del Consiglio dei Ministri. Inoltre, il Commissario può disporre ispezioni e verifiche a cura dell'Ispettorato per la funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, e può richiedere la collaborazione della Guardia di Finanza.

In virtù di un arco temporale definito e stabile, di un più ampio ambito d'intervento, della disponibilità di risorse umane e di specifici poteri d'ispezione, il Commissario può promuovere un riordino di carattere strutturale della spesa, superando il principio dei tagli lineari dettati da situazioni di emergenza, e di introdurre criteri permanenti di gestione della spesa basati su costi e fabbisogni *standard*. L'ampliamento del perimetro di competenza del Commissario, rispetto a quello previsto dal D.L. 52/2012, consentirà di intervenire in tutte le articolazioni delle amministrazioni pubbliche, centrali e periferiche, negli enti pubblici, nelle società controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche ad eccezione di quelle che emettono strumenti finanziari quotati. Per l'espletamento delle sue funzioni il Commissario dispone di risorse umane e strumentali messe a disposizione dal MEF e richiedere la collaborazione di primarie istituzioni pubbliche e organizzazioni private dotate di specifiche competenze quali, ad esempio, la Corte dei Conti, la Banca d'Italia, l'Istat, Confindustria e ABI.

In termini di scadenze, il cronoprogramma ha delle tappe precise: *i)* a febbraio 2014 si è conclusa la prima fase di ricognizione tecnica per definire le misure legislative e amministrative che potrebbero essere approvate già a metà del 2014 con la quantificazione dei relativi risparmi di spesa nel 2014 e negli anni successivi; *ii)* tra marzo e aprile 2014 la ricognizione tecnica è stata utilizzata nell'ambito del Documento di Economia e Finanza²⁵ per la formulazione degli obiettivi di finanza pubblica, con riferimento non solo alla spesa complessiva delle Amministrazioni Pubbliche ma anche a quella dei singoli centri di spesa (ministeri e, a livello aggregato, enti territoriali), nonché dell'analisi dell'impatto macroeconomico e distributivo delle misure. I centri di spesa devono definire le misure che questi intendono adottare per raggiungere i nuovi obiettivi: queste possono variare (o integrare) le raccomandazioni dei gruppi di lavoro, purché gli obiettivi di spesa siano conseguiti. Al tempo stesso, viene presa la decisione finale sulle forme di utilizzo delle risorse rese disponibili dalla revisione della spesa; *iii)* tra maggio e luglio 2014 è prevista l'implementazione delle misure a livello legislativo, con effetti distribuiti nel 2014 e nel corso del triennio successivo.

Successivamente il piano di *spending review* sarà articolato secondo le seguenti tempistiche: *i)* nel 2015 ci sarà un lavoro di preparazione per la revisione dei programmi e degli indicatori; *ii)* nel 2016, l'attività di formazione per la realizzazione di una revisione di spesa basata su programmi e indicatori e la preparazione della *spending review* per il periodo 2017-19 sulla base della nuova metodologia. Nel 2015 e 2016 continueranno le attività di monitoraggio delle riforme identificate nella *spending review* del 2014-16. La seconda fase ricalca così il processo della prima, sviluppando temi che non è stato possibile affrontare

REVISIONE 2014/2015

²⁵ Si veda il Programma di Stabilità 2014.

in precedenza. Il suo strumento decisionale fondamentale sarà la Legge di Stabilità del 2015.

Le misure scaturite dall'analisi condotta nella prima fase della *spending review* prevedono ulteriori interventi strutturali da realizzare nei prossimi mesi che porteranno i risparmi totali fino a 4,5 miliardi per la parte restante dell'anno 2014. Tenendo conto del pieno effetto delle misure fin qui intraprese e di quelle da definire nel corso dell'estate (comprese importanti riforme nella struttura delle pubbliche amministrazioni), i risparmi realizzabili negli anni 2015 e 2016 arriveranno a 17 e 32 miliardi rispetto al quadro tendenziale.

FOCUS I temi della *Spending Review*

Come previsto dal D.L. 69/2013, la *spending review* copre l'intera spesa delle pubbliche amministrazioni e delle società controllate, escluse quelle che emettono titoli²⁶. Nella sua azione, il Commissario si avvale di gruppi di lavoro tematici che lavorano su ambiti specifici di spesa pubblica. I gruppi di lavoro sono a composizione mista, includendo rappresentanti dei centri di spesa, della Ragioneria Generale dello Stato e, se disponibili a titolo gratuito, accademici o altri soggetti qualificati. Per i gruppi di lavoro è essenziale la consultazione delle parti sociali. I temi attorno ai quali sono organizzati i gruppi di lavoro sono: i) beni e servizi: prezzi di acquisto beni e servizi (come rafforzare il ruolo della CONSIP e delle centrali di acquisto esclusa la sanità); ii) immobili: razionalizzazione utilizzo immobili (spesa per locazioni, contratti di fornitura dei servizi energetici, global service, manutenzione); iii) organizzazione amministrativa: razionalizzazione e accorpamento delle amministrazioni centrali (con il pieno utilizzo dei benefici del completamento dell'Agenda Digitale); iv) pubblico impiego: mobilità del lavoro (compresa l'esplorazione di canali di uscita e rivalutazione delle misure sul *turnover*) e armonizzazione del sistema retributivo e contrattualistico nel pubblico impiego, anche al fine di incentivare la mobilità tra amministrazioni e funzioni; v) fabbisogni e costi *standard*: promozione nel completamento e applicazione; vi) costi della politica (per Regioni, province, comuni; finanziamenti pubblici ai partiti, etc.); vii) qualità spese di investimento (ottimizzazioni procedure di spesa, incluso normativa su appalti, stazione unica di appalto); viii) società partecipate pubbliche delle amministrazioni territoriali, dello Stato (RAI, INVITALIA, Casse conguaglio, GSE, Istituto di Credito sportivo, Agenzie servizi difesa, Poligrafico dello Stato, Rete Autostradale Mediterranee, etc.) e delle altre amministrazioni (partecipate da Università, Camere di Commercio, etc.): criteri per affidamento, razionalizzazione, vincolo di bilancio, dismissione, riduzione. Questi temi non sono, tuttavia, esaustivi e i gruppi potranno esplorare aree di risparmio, non esplicitamente considerate nell'allegato, che emergeranno nel corso della loro attività.

Nella revisione della spesa, i gruppi debbono esprimersi su alcuni temi generali: i) quali programmi o attività sono considerati di minore utilità sulla base della esperienza recente; ii) quale è l'interesse pubblico riguardo le varie attività svolte dal centro di spesa; iii) quali attività potrebbero essere svolte dal privato senza svantaggi per la cittadinanza; iv) di quanto sarebbe possibile ridurre la spesa per beni e servizi nel settore di competenza se fossero disponibili strumenti adeguati (e quali); v) quante posizioni sono occupate da personale non assegnato a compiti essenziali (anche tenuto conto delle misure che vengono proposte) e in quali aree il personale è invece insufficiente; vi) come si potrebbe riorganizzare la struttura dell'ente di spesa per ridurre i costi di gestione.

In linea con la pratica internazionale, la revisione non includerà la spesa per interessi. Le cosiddette spese fiscali (esenzioni e trattamenti fiscali privilegiati) sono trattate nei casi in cui esista un elevato grado di omogeneità economica rispetto alle spese (per esempio, con i sussidi).

²⁶ Gli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale sono esclusi da quest'esercizio, alla luce della loro autonomia costituzionale.

Razionalizzazione della spesa nelle Amministrazioni Centrali e Autorità

Sul piano normativo, il Governo ha introdotto misure urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni²⁷. Le nuove misure razionalizzano e semplificano le assunzioni e la mobilità volontaria all'interno delle pubbliche amministrazioni, riducono le spese per le consulenze e bloccano l'acquisto di auto blu fino al 31 dicembre 2015.

Per quanto riguarda il contenimento della spesa per le auto di servizio, viene prolungato fino 31 dicembre 2015 il divieto per le amministrazioni pubbliche, le autorità indipendenti e la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB), di acquistare autovetture e stipulare contratti di locazione finanziaria aventi a oggetto autovetture. A decorrere dal 2014 per le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della PA e le autorità indipendenti è fatto divieto di effettuare spese rivolte all'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi, di ammontare superiore all'80 per cento del limite previsto per l'anno 2013, qualora non abbiano provveduto preventivamente ad effettuare la comunicazione relativa alle autovetture in dotazione al Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si stabilisce quindi la nullità degli atti adottati in violazione delle disposizioni riguardanti il contenimento della spesa sulle auto di servizio e la responsabilità per illecito disciplinare a carico del responsabile della violazione delle disposizioni medesime.

FOCUS

Censimento delle auto della Pubblica Amministrazione

Il Censimento permanente delle auto pubbliche, realizzato da Formez su incarico del Ministero per la PA e la Semplificazione²⁸, ha stimato che le auto blu a disposizione delle amministrazioni centrali dello Stato al 1° dicembre 2013 erano 1663, il 7,6 per cento del totale di tutte le amministrazioni pubbliche. Rispetto al 31 dicembre del 2012, quando le vetture erano 1951, si è verificato un calo del 14,8 per cento. I dati evidenziano una riduzione delle auto blu (ad uso esclusivo e non esclusivo) nei Ministeri: il numero complessivo all'inizio di dicembre 2013 è sceso da 1491 del dicembre 2012 a 1290 unità (-13,5 per cento), la maggior parte delle quali (1128) concentrate nei dicasteri cui sono affidati servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (Ministero della Difesa e Ministero della Giustizia). Il monitoraggio sulle auto di servizio di tutte le amministrazioni, centrali e locali, aggiornato al 1° novembre 2013, aveva evidenziato una diminuzione complessiva della spesa per il 2013 pari a circa 110 milioni, che si aggiunge a quella registrata nel 2012 (rispetto al 2011) di circa 130 milioni. Il risparmio complessivo rispetto al 2011 è salito quindi a 240 milioni.

Sul fronte della revisione dei costi per incarichi di consulenza, viene stabilito che la spesa per il 2014 relativa a studi e incarichi non possa essere superiore al 80 per cento del limite di spesa per l'anno 2013 e per il 2015 al 75 per cento. Si prevedono la nullità degli atti adottati in violazione delle disposizioni in materia di consulenza, nonché la nullità dei relativi contratti. L'affidamento degli incarichi in violazione delle disposizioni indicate costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Entro la fine di ogni anno, le amministrazioni devono

²⁷ D.L. 101/2013 convertito dalla L.125/2013.

²⁸ Previsto dai DPCM 3 agosto 2011 e 12 gennaio 2012.

trasmettere al Ministero per la Pubblica Amministrazione i dati relativi alle spese per studi e incarichi di consulenza. Tali informazioni saranno parte di una relazione annuale al Parlamento. Il Governo si è arrogato la facoltà di disporre ulteriori misure di contenimento della spesa per auto di servizio e consulenze nella Pubblica Amministrazione²⁹. Il D.Lgs. 7/2014, concernente la riorganizzazione dell'assetto strutturale e organizzativo delle Forze armate in termini riduttivi, ha soppresso l'incarico di Consigliere militare nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della difesa, e al contempo ha previsto che gli ufficiali in congedo (transitati a seguito di concorso pubblico nella magistratura ordinaria, amministrativa, contabile e militare, nonché nell'Avvocatura di Stato) possono svolgere funzioni di alta consulenza presso il Ministero della difesa, gli Stati maggiori di Forza armata, e i Comandi generali delle Forze di polizia ad ordinamento militare. Tale mansione viene svolta a titolo gratuito e senza collocamento fuori ruolo.

La Legge di Stabilità 2014 dispone una riduzione lineare della spesa dello Stato per consumi intermedi per un importo complessivo pari a 152 milioni per il 2014 e 151,3 milioni annui a decorrere dall'anno 2015³⁰. Restano escluse dai tagli le spese dei Ministeri per i Beni e le Attività Culturali e dell'Istruzione, nonché le spese per la ricerca e quelle legate all'evento Expo Milano³¹.

Al fine di consentire alle amministrazioni centrali di avvalersi comunque, se necessario, della consulenza di CONSIP S.p.A. per l'acquisto di beni o servizi, la Legge di Stabilità 2014 ha eliminato il riferimento alla soglia di rilievo comunitario. La norma va, infatti, a modificare il D.L. 201/2011 che permetteva alle amministrazioni pubbliche centrali di avvalersi di CONSIP S.p.A., nella sua qualità di centrale di committenza, per le acquisizioni di beni e servizi al di sopra della soglia di rilievo comunitario.

FOCUS L'attività della CONSIP

Norme recenti hanno ampliato e rafforzato il ruolo di CONSIP, la società del MEF che si occupa di acquisti pubblici e d'innovazione tecnologica, quali: *i)* il 'Programma per la razionalizzazione degli acquisti', ovvero le attività di consolidamento e sviluppo degli approvvigionamenti pubblici, con il duplice ruolo di 'stazione appaltante' e di 'gestore del mercato telematico'; *ii)* le attività di 'Centrale di Committenza', ovvero le gare per la realizzazione dell'Agenda Digitale e il supporto bilaterale a singole PA; *iii)* gli 'Affidamenti di legge/atti amministrativi', ovvero le iniziative che coinvolgono CONSIP nel supporto a Amministrazioni, società ed Enti, in tema di revisione della spesa, razionalizzazione dei processi e innovazione nella PA.

Nel 2013 Le iniziative di gara gestite da CONSIP hanno permesso di generare risparmi pari a 6,9 miliardi (c.d. 'valore creato') per effetto: *i)* degli acquisti sulle iniziative rese disponibili, *ii)* del c.d. effetto benchmark delle convenzioni, i cui parametri di prezzo-qualità costituiscono limiti massimi per gli acquisti delle PA, *iii)* dei benefici indiretti derivanti dal 'sistema CONSIP' (processo, dematerializzazione, azioni verdi). Nel 2012 la spesa complessiva delle pubbliche amministrazioni, è stata pari a circa 132 miliardi, con un trend che, dopo un decennio di

²⁹ Da disporre attraverso un regolamento adottato su proposta dei Ministri per la Pubblica Amministrazione e dell'Economia e delle Finanze.

³⁰ Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 439.

³¹ Dalle riduzioni sono anche escluse le quote di spese a carattere obbligatorio, destinate al funzionamento della Pubblica Amministrazione e connesse a contratti in corso, aggiudicati o in fase di stipulazione al fine di non comprimere ulteriormente tali spese con conseguente formazione di debiti fuori bilancio.

costante crescita (dal 2001 è cresciuta del 39 per cento), ha fatto segnare nel 2012 una contrazione (-3 per cento, rispetto al 2011).

Un rilevante elemento caratterizzante il contesto complessivo del *procurement* pubblico, si riferisce alle diverse forme di aggregazione territoriale della domanda. Ai fini del contenimento e della razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, le Regioni possono costituire centrali di acquisto, anche unitamente ad altre Regioni, che operano quali centrali di committenza, ai sensi del Codice dei Contratti Pubblici, in favore delle amministrazioni ed enti regionali, Enti Locali, Enti del SSN e delle altre amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio³².

La spesa annua per beni e servizi è gestita da 32 mila stazioni appaltanti (uffici che acquistano, appartenenti a quasi 10 mila Enti). Le piccole stazioni appaltanti fanno spesso bandi di bassa qualità che oltre a disperdere fondi pubblici vengono annullati dai ricorsi, rallentando dinamismo e innovazione delle imprese.

In materia di ottimizzazione della gestione degli immobili pubblici, a decorrere dal 1° gennaio 2013, le amministrazioni devono comunicare, annualmente, all'Agenzia del Demanio le previsioni relative alla realizzazione di costruzioni programmate nel successivo triennio³³. Sulla base di tali comunicazioni, l'Agenzia elabora un piano di razionalizzazione degli spazi, che viene poi trasmesso alle amministrazioni interessate e al MEF. Sul fronte dei controlli, il Dipartimento della Funzione Pubblica e la Ragioneria Generale dello Stato hanno facoltà di controllare almeno una volta l'anno il rispetto delle regole relative ai tagli di spesa e denunciare le eventuali irregolarità alla Corte dei Conti.

Sul fronte dell'ottimizzazione degli spazi ad uso ufficio, la Legge di Stabilità 2014 prevede di obbligare le Amministrazioni a valutare, ai fini dell'assunzione di immobili in locazione passiva a condizioni economicamente più vantaggiose per l'Erario, soluzioni allocative maggiormente delocalizzate³⁴. I risparmi previsti sono da destinarsi al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Inoltre, con effetto a decorrere dal 2014, la Legge di Stabilità 2014 prevede la soppressione del fondo di spesa volto alla copertura dei fabbisogni connessi al pagamento dei canoni di locazione degli immobili conferiti dallo Stato a fondi immobiliari³⁵.

Anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa, le Amministrazioni dello Stato, le Regioni e gli Enti Locali, nonché gli organi costituzionali, nell'ambito della propria autonomia, hanno facoltà di recedere, entro il 31 dicembre 2014, dai contratti di locazione di immobili in corso. Il termine di preavviso per l'esercizio del diritto di recesso è stabilito in trenta giorni, anche in deroga ad eventuali clausole difformi previste dal contratto³⁶.

³² Al fine di perseguire l'armonizzazione dei rispettivi piani di razionalizzazione della spesa e realizzare sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici, la Legge Finanziaria 2007 ha previsto la costituzione di un Sistema a Rete tra le centrali di acquisto territoriale e la Consip. In tale sistema operano, con diverso grado di maturità, molteplici aggregatori della domanda pubblica. In particolare, nell'ambito del Sistema a Rete, 12 soggetti con livello di operatività, natura giuridica e perimetro di azione differenti (tutte le Pubbliche Amministrazioni del territorio e/o solo enti sanitari). L'ambito di aggregazione si basa su 'contratti aperti'. A livello territoriale agiscono anche altre centrali di committenza, 9 soggetti, istituite ai sensi dell'art. 33 del Codice dei Contratti, che aggregano le iniziative di acquisto sul territorio. L'ambito di aggregazione si basa su 'contratti chiusi'.

³³ Ai sensi dell'art. 2, co. 222 della L. 191/2009 e dell'art. 12, co. 9 del D.L. 98/2011.

³⁴ Inoltre, la Legge di Stabilità 2014 contiene misure volte a superare le criticità emerse in sede applicativa del processo di elaborazione del piano di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni stesse.

³⁵ La sua attivazione era prevista per il 2013 ai sensi dell'art. 1, co. 139, della L. 228/2012.

³⁶ Ai sensi dell'art. 2 bis del D.L. 120/2013 convertito con L. 197/2013.

Queste misure vanno a inserirsi in un quadro normativo sul tema delle razionalizzazioni degli spazi previsto dalla revisione della spesa³⁷.

Si ricorda infine che dal 1° gennaio 2014 la Legge di Stabilità 2013 ha incardinato in capo all'Agenzia del Demanio la competenza ad attestare la congruità del prezzo degli immobili oggetto di acquisto da parte delle Amministrazioni Pubbliche, degli Enti Territoriali e degli Enti del servizio sanitario nazionale. La misura è volta al rispetto dei principi di contenimento della spesa³⁸.

Allo scopo di proseguire nell'attività di monitoraggio e di revisione dei fabbisogni e dei costi *standard* delle funzioni e dei servizi resi dalle Regioni e dagli Enti Locali³⁹, la Legge di Stabilità 2014 ha stanziato 4 milioni per ciascuno degli anni 2014 e 2015.

A seguito della Legge di Stabilità 2014, il Ministero dei Beni culturali e del Turismo (MIBAC) è incaricato di predisporre un piano di ristrutturazione e razionalizzazione, anche mediante fusione e incorporazione, delle società direttamente o indirettamente controllate e di quelle interamente detenute che rispondono ai requisiti della legislazione europea in materia di *in house providing*⁴⁰. Inoltre, la stessa legge prevede interventi mirati alla razionalizzazione dei contributi statali previsti per gli istituti culturali⁴¹.

La stessa legge⁴² richiede all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità di assicurare il rispetto dei vincoli di finanza pubblica con l'adozione di misure gestionali di contenimento della spesa alternative che garantiscano il versamento al bilancio dello Stato di un risparmio di spesa complessivo annuo maggiorato del dieci per cento rispetto agli obiettivi di risparmio stabiliti a legislazione vigente e senza corrispondenti incrementi dell'entrate dovute ai contributi del settore di regolazione.

Razionalizzazione delle dotazioni organiche nella PA

Nel biennio 2011-2012 il numero del personale dipendente dalle Pubbliche Amministrazioni è diminuito del 2,3 per cento (circa 77.000 occupati in meno) con un risparmio di 6,3 miliardi al lordo dei contributi. In parallelo, si riscontra una riduzione delle retribuzioni 'di fatto' nel 2012 pari allo 0,6 per cento, che si aggiunge alla riduzione dello 0,7 per cento registrata nel 2011 rispetto al 2010⁴³. Nel biennio, la diminuzione complessiva è pari a -1,3 per cento.

³⁷ L'Agenzia del Demanio, in ragione delle competenze svolte nel settore, sta attivamente collaborando con il Commissario Straordinario per la *spending review*, ed inoltre le è stato affidato l'incarico di coordinare uno dei tavoli di lavoro sulla razionalizzazione.

³⁸ Ai sensi del co. 138 dell'art. 1 della L. 228/2012.

³⁹ Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 423.

⁴⁰ Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 419.

⁴¹ Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 382-383. Le norme sull'erogazione dei contributi statali alle istituzioni culturali erano precedentemente disciplinate dalla L. 534/1996. Le disposizioni sono volte a ridefinire, attraverso lo strumento normativo del regolamento governativo di delegificazione, le modalità di assegnazione delle risorse, già destinate al settore degli Istituti culturali e delle riviste di elevato valore culturale, con l'individuazione di criteri più stringenti e con l'obiettivo di evitarne la parcellizzazione.

⁴² Legge di Stabilità 2014, art. 1 co. 321.

⁴³ ARAN, Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, giugno 2013 e Conto annuale 2012.

L'effetto combinato della riduzione dei salari medi e del numero degli occupati è stato quello di una sensibile riduzione della spesa complessiva per redditi, scesa del 3,6 per cento nei due anni (-1,6 per cento nel 2012, -2,0 per cento nel 2011⁴⁴). Tali risultati sono la conseguenza delle misure di blocco della dinamica retributiva e dei rinnovi contrattuali⁴⁵, varate dal 2010, nonché l'imposizione di rigidi vincoli al *turnover* associati a una revisione delle piante organiche delle amministrazioni centrali e uffici territoriali che hanno determinano il ridimensionamento del pubblico impiego.

Proseguendo su tale linea di contenimento di spesa, la Legge di Stabilità 2014 prevede: i) il congelamento dell'indennità di vacanza contrattuale per il triennio 2015/2017⁴⁶ per i dipendenti del pubblico impiego con il 'blocco' della contrattazione per la parte economica per gli anni 2013 e 2014 (disposizioni estese anche al personale convenzionato con il SSN); ii) la riduzione permanente, dal 1° gennaio 2015, dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche a livello dirigenziale che non può superare il corrispondente importo dell'anno nel 2010, decurtato nel periodo 2010-2014 in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. I predetti interventi di contenimento della spesa per redditi, incidendo anche sul trattamento economico del personale sanitario, hanno determinato la riduzione del livello di finanziamento del SSN cui concorre ordinariamente lo Stato nell'ammontare di 540 milioni per il 2015 e di 610 milioni a partire dal 2016.

FOCUS

Andamenti retributivi nel pubblico impiego

Il proseguimento delle misure di contenimento salariale nel pubblico impiego avviato nel 2010 ha consolidato il differenziale sulle politiche retributive nei due macro settori, pubblico e privato⁴⁷. Nel settore privato, infatti, si è assistito nel 2011 a una crescita retributiva *pro capite* di circa il 2 per cento, a fronte di una diminuzione dell'1,1 per cento delle Amministrazioni Pubbliche. Al contrario, nel 2012, il settore privato ha registrato un andamento meno distante rispetto alle politiche retributive pubbliche, sebbene la moderazione sia stata a carico del settore dei servizi e meno sui settori manifatturieri. Si registrano differenze all'interno dei quattro principali comparti oggetto di contrattazione collettiva: Regioni, Autonomie locali e Sanità (Amministrazioni locali) e il comparto dei Ministeri e Scuola (Amministrazioni centrali). Con riferimento alla Sanità, osservando i singoli Istituti contrattuali, si evince una completa stabilità sia delle voci stipendiali, sia di quelle accessorie a dimostrazione del congelamento della contrattazione sia integrativa sia quella individuale. Per le Regioni e Autonomie locali, la dinamica retributiva in diminuzione è collegata ad un restringimento degli spazi della contrattazione integrativa. Si osserva inoltre un sostanziale minor impiego degli straordinari. Per il comparto della Scuola la dinamica retributiva è negativa. A fronte di trattamenti tabellari immutati, il valore stipendiale medio tende a diminuire, come composizione di due fenomeni contrastanti. Da

⁴⁴ Fonte: Istat, Conto trimestrale delle AP, 9 gennaio 2014.

⁴⁵ Il Governo ha, infatti, prorogato il blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti con il D.P.R. 4 settembre 2013, n. 122, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del D.L. 98/2011.

⁴⁶ Legge di Stabilità 2014, art. 1 commi 452 e 453. Le norme stabiliscono che, con riferimento alla tornata contrattuale 2015-2017, l'indennità di vacanza contrattuale è quella in godimento al 31 dicembre 2013. Le procedure di rinegoziazione contrattuale per gli anni 2013 e 2014 riguardano solo la parte normativa, senza possibilità di recupero per la parte economica.

⁴⁷ Fonte: ARAN, Rapporto semestrale ARAN sulle Retribuzioni dei pubblici dipendenti, Dicembre 2013. Il Rapporto dell'ARAN è disponibile al link: <http://www.aranagenzia.it/index.php/statistiche-e-pubblicazioni>.

un lato, la rilevante fuoriuscita di personale con anzianità elevata e la contemporanea entrata di personale più giovane restituiscono una retribuzione tabellare media più contenuta. Si tratta di flussi rilevanti intervenuti sia alla fine del 2011, sia nel 2012. I Ministeri costituiscono l'unico comparto che espone una dinamica positiva, pari allo 0,9 per cento. A differenza di quanto avvenuto nel corso del 2011, contraddistinto da numerose riqualificazioni professionali e dunque un trattamento stipendiale medio in aumento, nel 2012 l'effetto retributivo indotto dall'uscita di personale anziano tende ad abbassare lo stipendio.

Il D.L.3/2014⁴⁸ in materia di retribuzioni per il personale della Scuola demanda a un'apposita sessione negoziale il riconoscimento dell'anno 2012 ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali del personale docente, educativo e di quello amministrativo, tecnico, ausiliare (ATA). In attesa della conclusione di tale negoziato, nei confronti del personale interessato vengono sospese le procedure di recupero delle somme indebitamente corrisposte nel 2013, correlata al pagamento di una classe stipendiale superiore. Si ricorda che la procedura negoziale per il recupero dei mancati scatti è stata già utilizzata per lo sblocco del 2011 ed è finanziata con risparmi e risorse rinvenute dal settore scolastico senza alcun onere aggiuntivo per il bilancio dello Stato. Con riferimento alle progressioni stipendiali correlate all'anzianità di servizio per l'anno 2014, è stato disposto di non applicare al personale della scuola il limite dei trattamenti economici individuali⁴⁹ nella considerazione che, a legislazione vigente, la predetta annualità per il comparto scuola è già utile ai fini delle progressioni stipendiali. Per il personale ATA, inoltre, è resa disponibile la somma di circa 39 milioni per una specifica sessione negoziale finalizzata al riconoscimento di un emolumento una tantum avente carattere stipendiale. Nelle more della conclusione di tale sessione, e comunque non oltre il 30 giugno 2014, per il personale ATA già destinatario delle posizioni economiche relative alla sequenza contrattuale del luglio 2008, non si provvede al recupero delle somme già corrisposte negli anni scolastici 2011/2012, 2012/2013 e 2013/2014.

Per tenere sotto controllo la spesa corrente per il pubblico impiego, la Legge di Stabilità 2014 prevede l'estensione entro il 1° gennaio 2016 al comparto della sicurezza-difesa (Corpi di Polizia e Forze Armate, compresa l'Arma dei Carabinieri) delle procedure informatiche del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del MEF per il pagamento al personale delle competenze fisse e accessorie.

⁴⁸ D.L.3/2014 convertito in L.41/2014, entrata in vigore il 24 marzo 2014 (G.U. 69).

⁴⁹ Introdotta dall'art. 9, co. 1 del D.L. 78/2010 e prorogata per effetto del DPR 122/2013.

FOCUS **Personale impiegato nella PA**

Nel 2012 il personale dipendente delle Pubbliche Amministrazioni nel settore statale⁵⁰ e nel settore pubblico non statale⁵¹ ammontava a 3.238.474 unità⁵². La riduzione complessiva registrata nel 2012 rispetto all'anno 2007 è risultata pari a -6,3 per cento (3.429.271 unità). Il comparto che ha maggiormente contribuito alla riduzione del personale è la Scuola, ma la variazione negativa ha interessato tutti i comparti. Fra quelli che hanno presentato riduzioni assolute più consistenti, anche in considerazione delle loro dimensioni, vi sono i Ministeri, le Autonomie locali e gli Enti pubblici non economici. La distribuzione del personale pubblico per regione e zona geografica nell'anno 2012 è ripartita come segue: 34,8 per cento al Nord, 29,7 per cento al Centro, 35,2 per cento al Sud e Isole, 0,23 per cento all'estero. Ad eccezione della Liguria tutte le Regioni del Nord hanno aumentato nel 2012 il personale a tempo indeterminato.

La presenza femminile è percentualmente in costante aumento in tutti i comparti e attestandosi al 55,5 per cento (aumentando nel complesso del pubblico impiego di circa mezzo punto percentuale solo nell'ultimo anno). L'incremento della quota percentuale della presenza femminile è dovuto sia al maggior numero di assunzioni rispetto agli uomini (circa 5.000 in più) sia al minor numero di cessazioni (circa 17.000 in meno). In particolare, la presenza delle donne continua a crescere in termini percentuali nei settori dove sono già largamente preminenti (Scuola e Servizio Sanitario Nazionale). Nuovi passi verso la parità di genere sono stati compiuti anche in altri comparti dove la presenza femminile è tradizionalmente minoritaria quali la Magistratura e l'Università. Pur essendo ancora molto circoscritta, nella carriera Diplomatica si è avuto un notevole incremento della presenza femminile nel corso del 2012. Al pari, la presenza femminile risulta in crescita anche nei settori di più recente apertura quali i Corpi di Polizia e le Forze Armate.

In merito al *turn-over*, la Legge di Stabilità 2014 detta nuovi criteri per le facoltà assunzionali delle pubbliche amministrazioni statali⁵³. Si prevede, nello specifico, che le amministrazioni dello Stato (a esclusione dei Corpi di polizia, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, delle Università ed Enti di ricerca), le Agenzie fiscali e gli enti pubblici non economici, potranno procedere al *turn-over* del personale nella misura: i) del 20 per cento per il 2014 e del 40 per cento per l'anno 2015; ii) del 60 per cento per l'anno 2016; iii) dell'80 per cento per l'anno 2017; iv) del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Con riferimento alle Università e agli enti di ricerca resta in vigore il limite introdotto dal D.L. 69/2013 che, per gli anni 2014 e 2015 ha elevato il limite di spesa consentito rispetto alle cessazioni dal servizio dell'anno precedente dal 20 al 50 per cento, mentre, per gli anni successivi, i limiti assunzionali sono stati ridefiniti dalla Legge di Stabilità 2014 nella stessa percentuale prevista per le altre amministrazioni di cui sopra. Il ripristino del *turnover* integrale è così previsto solo a decorrere dal 2018. Con riferimento al comparto sicurezza, le relative amministrazioni possono procedere per il 2014 a un *turn over* non superiore al 55 per cento. In particolare, le

⁵⁰ Il settore comprende: Ministeri; Agenzie fiscali, Presidenza del consiglio dei ministri; Vigili del fuoco; Scuola; Istituzioni di alta formazione artistica e musicale - AFAM; Corpi di polizia; Forze armate; Magistratura; Diplomatici; Prefetti; Carriera penitenziaria.

⁵¹ Il settore comprende: Servizio Sanitario nazionale; Enti pubblici non economici; Enti di ricerca; Regioni e autonomie locali - CCNL; Regioni a statuto speciale e province autonome; Università; Autorità indipendenti; Enti ex art. 70 d.lgs. 165/2001; Enti ex art. 60 terzo comma D.Lgs. 165/2001.

⁵² Fonte: ARAN, Rapporto semestrale ARAN sulle Retribuzioni dei pubblici dipendenti, Giugno 2013.

⁵³ Legge di Stabilità 2014, art.1, commi 460 e 462. Le facoltà assunzionali e il *turn over* erano precedentemente stabiliti (D.L. 112/2008 e D.L. 78/2010) nei seguenti limiti: al 50 per cento nell'anno 2015 e al 100 per cento a decorrere dall'anno 2016.

assunzioni sono autorizzate nel limite di un contingente complessivo corrispondente a una spesa annua lorda pari a 50,5 milioni per l'anno 2014 e a 126 milioni a decorrere dall'anno 2015, con riserva di assunzione di 1000 unità per la Polizia di Stato, 1000 unità per l'Arma dei Carabinieri e di 600 unità per il Corpo della Guardia di Finanza⁵⁴.

FOCUS L'età media dei dipendenti della PA

L'ARAN evidenzia un sensibile aumento dell'età media nel pubblico impiego negli ultimi anni, passata da 43,6 anni del 2001 ai 47,8 del 2011. Se dal computo venisse escluso il settore dei corpi di polizia e delle forze armate (che presenta un'età media sensibilmente più bassa rispetto agli altri settori), l'età media si attesterebbe attorno ai 50 anni. Nei principali comparti di riferimento, le classi di età con maggior densità di dipendenti sono quelle tra 50 e 54 anni e tra 55 e 59. Nel comparto dei Ministeri, inoltre, circa il 10 per cento dei dipendenti si distribuisce nelle classi sopra i 60 anni. Un fenomeno simile è osservabile anche per il personale scolastico e per quello degli Enti Locali, ove rispettivamente l'8 per cento e il 6,7 per cento dei dipendenti si situa oltre i 60 anni.

Dal confronto con gli altri Paesi, emerge che la quota italiana delle persone di età pari o superiore a 50 anni è la più elevata nell'insieme dei paesi OCSE: in Italia poco meno della metà dei dipendenti pubblici dell'amministrazione centrale hanno un'età pari o superiore a 50 anni, mentre in Francia e Gran Bretagna, a esempio, tale quota è al 30 per cento. In generale, la Pubblica Amministrazione italiana è più anziana rispetto alle altre. In Francia, quasi il 6 per cento degli occupati ha meno di 25 anni, ma soprattutto circa il 22 per cento ha un'età compresa tra i 25 e i 34 anni. I dati sono simili per la Gran Bretagna, dove circa il 5 per cento dei lavoratori della PA ha meno di 25 anni e il 20 per cento ha tra 25 e 34 anni. In Italia, i lavoratori del pubblico impiego sotto i 35 anni sono solo il 10,3 per cento.

Osservando, invece, l'età media dei settori privati italiani risulta immediatamente evidente come la Pubblica Amministrazione rappresenti il settore dell'economia italiana maggiormente anziano. Considerando, a esempio, come *benchmark* l'industria in senso stretto si vede che l'età media dei dipendenti pubblici è superiore rispetto a quella osservata in tale settore, pari a 41,8.

La linea di rigore, adottata ormai da diversi anni, resa necessaria dalle tensioni sui conti pubblici, si è contraddistinta, infatti, per interventi che hanno interessato la dinamica retributiva e le dinamiche occupazionali. Al progressivo contenimento del flusso occupazionale in entrata, attraverso un sempre più stretto governo del *turn over*, si sono poi sovrapposti interventi legislativi miranti a innalzare l'età di uscita dal lavoro, con la conseguenza di rendere sempre più elevata l'anzianità media degli occupati nel settore pubblico.

Nel corso del 2013, il Governo ha introdotto misure urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni⁵⁵. Nel D.L. 101/2013 è rafforzato il principio in base al quale il ricorso al lavoro flessibile nella PA è consentito esclusivamente per rispondere a esigenze temporanee o eccezionali. Ne ha derivato che nella PA non è consentito sottoscrivere contratti elusivi del reclutamento tramite concorso. Il Governo si prefigge l'obiettivo di evitare, per il futuro, la formazione di nuovo precariato e

⁵⁴ Le assunzioni possono essere riservate al personale volontario in ferma prefissata di un anno delle Forze armate.

⁵⁵ D.L. 101/2013 convertito dalla L.125/2013. Per maggiore informazione si rinvia alla circolare del Ministero della Pubblica Amministrazione e la Semplificazione n° 5 del 21 novembre 2013.

contestualmente, intervenire per risolvere le situazioni critiche in cui si trovano i lavoratori precari attuali⁵⁶. Inoltre, il predetto decreto ha previsto che l'autorizzazione all'avvio di nuove procedure concorsuali è subordinata alla verifica dell'avvenuta immissione in servizio di tutti i vincitori di concorso pubblico per assunzioni a tempo indeterminato collocati nelle proprie graduatorie vigenti e dell'assenza, nella stessa amministrazione, di idonei collocati nelle graduatorie approvate dal 1° gennaio 2007. Per la copertura dei posti in organico è peraltro necessaria la previa attivazione della procedura di mobilità obbligatoria del personale in disponibilità. In relazione a quanto sopra le graduatorie concorsuali ancora vigenti, relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni, sono prorogate al 31 dicembre 2016. Viene comunque prevista la possibilità, per le Regioni a statuto speciale e per gli enti territoriali, di prorogare i contratti a tempo determinato già stipulati, attingendo alle risorse finanziarie aggiuntive reperite attraverso misure di revisione e razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno.

In generale, fermo restando il divieto di assunzione nelle qualifiche e aree in cui esistono soprannumeri, le pubbliche amministrazioni possono assumere nelle aree che presentano disponibilità di posti in organico, da computarsi al netto dei soprannumeri⁵⁷. Per fronteggiare rischi di dissesto finanziario o per esigenze funzionali ampiamente dimostrate, le amministrazioni possono ricorrere al prepensionamento secondo i requisiti in vigore prima della riforma della L.92/2012 per assorbire soprannumeri ed eccedenze. In ogni caso, le amministrazioni dello Stato che hanno provveduto a effettuare le riduzioni delle dotazioni organiche previste dal D.L.95/2012 devono adottare entro il 31 dicembre 2013 i regolamenti di riorganizzazione delle loro strutture, pena il divieto di procedere ad assunzioni di qualsiasi genere e a qualsiasi titolo a decorrere dal 1° gennaio 2014.

Si prevede, inoltre, una mobilità agevolata verso il Ministero della Giustizia: le amministrazioni pubbliche che abbiano eccedenze possono cedere, fino al 31 dicembre 2015, il personale in eccedenza al Ministero della Giustizia con passaggio diretto a domanda.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) è incaricato di acquisire informazioni dalle amministrazioni e monitorare i numeri e costi: i dati sulle spese in auto blu e consulenze, ma anche quelli sul numero dei vincitori nei concorsi pubblici, degli idonei e dei contratti a tempo determinato conclusi negli ultimi anni. Il DFP e il MEF acquisiscono i dati sulla spesa per il personale da tutte le amministrazioni pubbliche, dalle società (non quotate) partecipate dalle pubbliche amministrazioni e dalla RAI (concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo). In tal modo, viene esteso il controllo a tutti i dati sensibili della spesa per il pubblico impiego, realizzando un sistema di completa trasparenza.

Nel comparto della scuola, viene esteso alle scuole d'infanzia e agli asili nido il regime attualmente previsto per le scuole statali⁵⁸. Si estende poi, l'esclusione

⁵⁶ Per maggiori dettagli, si veda il cap. sul LAVORO, par. 'stabilizzazione dei precari della PA'.

⁵⁷ D.L. 101/2013, art. 2, co. 1, lett. a).

⁵⁸ Come previsto dall'art. 640 del D.Lgs 297/1994, per garantire il funzionamento delle istituzioni scolastiche all'estero si stabilisce che a decorrere dall'anno scolastico 2013-2014, per specifiche e insopprimibili esigenze didattiche o amministrative, possano essere conservati, a invarianza di spesa, un numero limitato di

dell'assoggettamento al Patto di Stabilità Interno (PSI) anche ai servizi scolastici e per l'infanzia. Sono anche previste norme di semplificazione per facilitare le procedure di assunzione negli enti di ricerca. Con decreto dell'8 agosto 2013, il Governo ha autorizzato il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ad assumere a tempo indeterminato, per l'anno scolastico 2013-2014, 672 dirigenti scolastici (compresi i trattenimenti in servizio) e 11.268 unità di personale docente ed educativo.

Anche il D.L. 93/2013 è intervenuto, ai fini del miglioramento dell'efficienza, su taluni aspetti della normativa riguardante la Protezione civile, da un lato ampliando il periodo dello stato di emergenza (pari a 180 giorni prorogabili per ulteriori 180), dall'altro specificando natura e tipologia degli interventi realizzabili. Oltre agli interventi di primo soccorso e di ripristino della funzionalità d'infrastrutture e servizi si prevede, utilizzando un apposito fondo emergenze, che si possa far fronte al primo ristoro dei danni subiti dalle attività economiche e produttive. Sono state introdotte disposizioni anche relative alla funzionalità del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, potenziandone l'operatività. In particolare, al fine di garantire continuità ed efficienza dei servizi, è stato introdotto un fondo rotativo per l'anticipazione delle spese sostenute in occasione di emergenze⁵⁹.

IN ITINERE

Riorganizzazione delle Forze Armate

I decreti legislativi 28 gennaio 2014, n. 7 e 8 avviano il processo di revisione dello Strumento militare come tracciato dalla legge delega n. 244/2012. I predetti decreti mirano alla realizzazione di un sistema di difesa efficace e sostenibile, uniformato alla tendenziale stabilità programmatica delle risorse finanziarie e a una maggiore flessibilità nella rimodulazione delle spese, che assicuri i necessari livelli di operatività e la piena integrabilità dello strumento militare nei contesti internazionali.

In particolare, il D.Lgs. 8/2014 è volto alla riduzione delle dotazioni organiche complessive del personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare (escluso il Corpo delle capitanerie di porto) e dell'Aeronautica militare, a complessive 150.000 unità entro l'anno 2024, nonché a ridurre le dotazioni organiche complessive del personale civile del Ministero della Difesa, portandole a 20.000 unità al 1° gennaio 2025. Il provvedimento prevede, inoltre, una serie di misure da attuare per la riduzione del personale (programmazione triennale scorrevole per il transito del personale militare nei ruoli del personale civile in altre Amministrazioni pubbliche, aspettativa riduzione quadri).

Il D.Lgs. 7/2014 mira a realizzare la razionalizzazione e l'ottimizzazione delle strutture ordinarie centrali e periferiche delle Forze Armate, perseguendo l'obiettivo di conseguire entro sei anni una contrazione delle stesse non inferiore al 30 per cento circa. Tale obiettivo sarà realizzato mediante successivi provvedimenti di soppressione e riconfigurazione di enti, comandi e strutture delle Forze Armate; queste ultime, in relazione alle proprie caratteristiche, procederanno a un riassetto complessivo della propria organizzazione nelle aree operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche.

Le misure si sommano a quelle già disposte per effetto della *spending review* (D.L. 95/2012), secondo le quali entro il 1° gennaio 2016 l'organico del personale militare

posti sui quali possano essere assegnate unità di personale da individuare tra coloro utilmente collocati nelle graduatorie.

⁵⁹ Per garantire gli *standard* operativi e i livelli di efficacia ed efficienza del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, la sua dotazione organica di 17.193 unità è incrementata di ulteriori 1.000 unità. Inoltre, si prevede che le Regioni e le Province Autonome possano concludere con i Vigili del fuoco accordi per realizzare interventi di soccorso pubblico con i mezzi aerei in dotazione. Il D.L. 101/2013 prevede anche che l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) possa affidare alle società di gestione aeroportuale tutti i servizi di controllo negli aeroporti, purché vi sia la supervisione delle Forze di polizia.