

**REVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA**  
**Gruppo di Lavoro "Organizzazione della P.A."**  
**Relazione febbraio 2014**

Il Gruppo di lavoro (Allegato 1 ) si è dato un programma di lavoro (Allegato 2) con traguardi temporali a febbraio ed a luglio. Il programma di lavoro è stato sviluppato nell'ambito di Sotto Gruppi.

Per la scadenza di fine febbraio sono state predisposte alcune proposte e ipotesi di lavoro relative a:

- Gestione associata dei servizi di supporto
- Ottimizzazione del rapporto tra personale dirigente e personale non dirigente
- Razionalizzazione di enti pubblici ed agenzie
- Ricognizione e riordino delle strutture periferiche dello stato
- Sovrapposizioni funzionali tra amministrazioni dello stato

Le proposte e le analisi sottostanti sono contenute nei documenti che si allegano (Allegato 3). Di esse si fornisce di seguito una sintesi.

#### **1. Gestione associata dei servizi di supporto**

I servizi di supporto nelle amministrazioni pubbliche (centrali ed in prospettiva regionali e locali) sono stati identificati come una significativa area di intervento di revisione della spesa in quanto:

- L'analisi della classificazione della spesa per missioni e programmi ha evidenziato questa come una delle più significative aree di sovrapposizione funzionale (Missione 32 – Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche; Programma 03 – Servizi e affari generali).
- Recentemente in diversi paesi europei sono state avviate politiche di razionalizzazione della spesa per i servizi di supporto basate sulla loro gestione associata attraverso la creazione di centri servizi (Regno Unito, Belgio, Olanda, Portogallo e Finlandia)

Sono comunemente identificati come servizi di supporto: gli affari generali e legali, l'amministrazione e gestione del personale, i servizi finanziari e contabili, gli acquisti ed il procurement, i servizi tecnici e logistici, i sistemi informativi ed informatici.

Si propongono interventi di razionalizzazione della spesa relativa ai servizi di supporto che prevedono la progressiva creazione di centri di servizio per la loro gestione associata.

A questo fine è stato individuato per i ministeri il valore soglia del 4% del rapporto **spesa per servizi di supporto/totale della spesa corrente** (per il 2014, da ridurre per il successivo biennio). I ministeri che superano questo valore soglia dovranno definire piani di razionalizzazione e riduzione della spesa e prevedere il ricorso a Centri di servizio.

Per i ministeri che invece presentano una spesa inferiore al 2% dovranno essere messi in atto sistemi di verifica della spesa effettiva al fine di valutare possibili margini di intervento (Min Giustizia, Min Difesa, MIUR, Ministero Economia e Finanze, Ministero dell' Interni)

Si prevede la **creazione di centri servizio per la gestione associata dei servizi di supporto per cluster di amministrazioni** così articolati:

- Organi costituzionali (Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, Corte Costituzionale, Camera dei Deputati e Senato)
- Organi di rilevanza costituzionale (Presidenza Consiglio dei Ministri, CNEL, Consiglio di Stato, Corte dei Conti e CSM)
- Ministeri di area economica (Sviluppo economico, Infrastrutture e trasporti) (entro 2014), da integrare ulteriormente con il MEF (entro il 2016 ).
- Ministeri di area ambientale (Ministero Politiche agricole e forestali ed agenzie collegate e Ministero Ambiente tutela territorio e mare) (entro 2014)

Per quanto riguarda nello specifico i **sistemi informativi**, che dovrebbero essere progressivamente ricompresi nei centri per la gestione associata dei servizi di supporto, si rende comunque indispensabile prevedere la centralizzazione, a livello di Ministero, sia dell'organizzazione dei Sistemi informativi (con eventuali ramificazioni territoriali che dipendano dalla struttura centrale), sia della gestione di tutto il personale coinvolto nella raccolta dei fabbisogni, sviluppo ed esercizio dei sistemi informativi.

Per l'attuazione di questo intervento è necessario valutare attentamente modifiche al d.lg 300 del 1999 (art.5, c,1) al fine di rendere obbligatoria la gestione associata dei servizi di supporto. Inoltre, dovrebbe anche essere valutata la possibilità di definire specifici contratti di programma con i singoli ministeri per la razionalizzazione della spesa e l'efficienza, che prevedano anche la possibilità di destinare una parte dei risparmi di spesa e dei recuperi di efficienza ad interventi mirati di potenziamento delle attività istituzionali.

Per le sole amministrazioni statali nel 2012 la spesa annua (Missione 32 – Programma 3) è stata di circa **850 - 900 milioni di euro** (importo che non comprende la spesa delle autorità indipendenti e della Presidenza del Consiglio che dovrebbero essere ricomprese nell'azione di razionalizzazione, insieme agli organi costituzionali ed a quelli di rango costituzionale).

**La progressiva razionalizzazione della spesa per i servizi di supporto dei Ministeri attraverso la gestione associata in centri di servizio potrebbe portare risparmi di circa 50 milioni di euro.**

## **2. Ottimizzazione del rapporto tra il personale dirigente ed il personale non dirigente**

I dati relativi al personale in servizio al dicembre 2012 (Conto Annuale), evidenziano che la consistenza della dirigenza in rapporto al personale non dirigente è fortemente differenziata in ragione della tipologia di amministrazioni:

- valori superiori al 10% si riscontrano per la Presidenza del Consiglio, per le autorità indipendenti, per la regione Sicilia;
- valori elevati si riscontrano anche nel caso delle regioni a statuto ordinario (6%), ed in minor misura nel caso di agenzie (3,18%), province (2,54%) ed enti non economici (2,13); valori sotto l'1% si riscontrano nel caso della scuola, mentre per l'università si deve tener conto della limitata significatività, dato che non si considerano i ruoli dei docenti.
- Anche all'interno dei ministeri sono presenti forti differenze. Si va dal valore minimo dell'1,01% del Ministero de beni culturali, al valore massimo del 6,7 per cento del Ministero dell'Ambiente.

Tuttavia l'analisi svolta sconsiglia la fissazione di uno standard di riferimento unico in quanto le differenze nella consistenza del personale dirigente in rapporto al personale non dirigente, possono anche di pendere da effettive differenze nelle funzioni svolte, e non necessariamente da un errato dimensionamento degli organici.

Essa suggerisce invece una possibile articolazione di parametri di riferimento, da utilizzare nell'ambito di complessivi programmi di riorganizzazione, per categorie omogenee di ministeri (Ministeri prevalentemente gestiti con rete periferica estesa; Ministeri prevalentemente di regolazione ed allocazione di risorse; Ministeri con funzioni miste).

Inoltre, va verificata la possibilità di rifondare su nuove basi la disciplina della dirigenza ponendo in essere nuove "regole di ingaggio" per coloro che vi accederanno, caratterizzate da alcuni principi:

a) superamento della distinzione in fasce della dirigenza;

b) Reintroduzione del ruolo unico della dirigenza almeno per i ministeri (che potrebbe anche essere esteso a tutta l'amministrazione centrale), con contestuale abolizione dell'art. 19, c. 5 bis del d. lgs. 165/2001.

c) abolizione di incarichi ai sensi dell'art. 19, c. 6 del d. lgs. 165/2001.

In vista dell'entrata a regime di tale riforma ed al fine di ridurre la platea della attuale dirigenza (selezionata e contrattualizzata con le attuali regole di ingaggio) potrebbe essere

prevista per il triennio 2014-2016 una riduzione del 20-25% di posti di funzione delle piante organiche contestuale all'uscita del personale dirigente più anziano, favorita dall'applicazione dei requisiti previsti dalla legislazione pre-Fornero (In attesa delle nuove riorganizzazioni, le strutture dirigenziali corrispondenti ai posti soppressi potrebbero essere gestite ad interim, nella fase transitoria, dai titolari di altre strutture).

Una parte dei risparmi derivanti da tale processo potrebbe essere destinata al reclutamento di una nuova generazione di funzionari pubblici selezionati e formati (corso concorso) dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione da avviare alla carriera dirigenziale. A questi, maturati 3/5 anni di servizio, potrebbe essere riservato il primo accesso alla dirigenza in base alla "nuova disciplina".

### **3. Razionalizzazione di enti pubblici ed agenzie**

Per la razionalizzazione degli enti pubblici e delle agenzie, si propone un intervento basato su un censimento di tutti gli organismi vigilati da e operanti presso ministeri e Presidenza del Consiglio dei ministri, con l'obiettivo di identificare quali organismi debbano essere soppressi, accorpati, mantenuti o privatizzati.

L'impostazione proposta si ispira alla Public Bodies Reform, che il Regno Unito ha intrapreso nel 2010-2011, e ne condivide gli obiettivi di semplificazione del paesaggio, miglioramento della trasparenza e dell'accountability, e revisione della spesa

L'ambito di applicazione dell'intervento proposto riguarda gli enti pubblici, alle agenzie, gli istituti dotati di particolare autonomia e gli enti privati non aventi forma societaria che siano posti sotto la vigilanza di uno o più Ministeri o della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Un'accurata attività di rilevazione finalizzata a obiettivi ben identificati potrà così assicurare un effettivo risparmio di spesa, consentendo altresì di ridefinire le categorie di enti pubblici in modo più efficiente e, eventualmente, di attribuire o restituire alla società civile e/o al mercato lo svolgimento di determinate funzioni.

In questo contesto assume importanza centrale la Scheda Anagrafica che è stata disegnata in modo da indurre le amministrazioni vigilanti a proporre l'ipotesi di intervento ritenuta più appropriata (dalla soppressione alla privatizzazione dell'organismo).

Per l'avvio del censimento, sono configurabili due possibilità:

- svolgere il censimento in sede amministrativa, senza necessità di adottare norme primarie. La scheda anagrafica viene trasmessa ai Ministeri dal Commissario straordinario per la revisione della spesa, anche tramite i tavoli verticali;
- prevedere una norma legislativa (ad esempio in un d.l.), con cui rendere obbligatorio il censimento, con eventuali sanzioni per gli inadempienti (sul modello delle norme sul personale che stabiliscono che «Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare [e determina responsabilità erariale]») e/o norme-ghigliottina (per es. il mancato censimento di un organismo equivale a proporre la soppressione).

A valle del censimento viene stilato l'elenco degli enti da sopprimere, accorpare e privatizzare. Sulla base di tale elenco, potranno effettuarsi i necessari interventi normativi per dettare criteri circa il trasferimento del personale e delle strutture, secondo quanto già avvenuto in passato (si v. art. 2, comma 634, della legge n. 244 del 2007).

Andrebbe infine seriamente valutata la possibilità di orientare anche il censimento – e non solo quindi il successivo intervento normativo – verso concreti obiettivi di contenimento della spesa, come la riduzione complessiva del 10% dei contributi diretti a carico del bilancio dello Stato verso tutti gli enti vigilati. In questa ipotesi ogni Ministero dovrà compilare le schede dei diversi organismi vigilati perseguendo tale scopo.

**Il censimento consentirà di adottare misure – soppressione, accorpamento e/o privatizzazione di enti – capaci di incidere su diverse voci di spesa:**

- spese per gli organi di vertice (presidente/direttore e organo collegiale);
- contributi diretti a carico del bilancio dello Stato;

- **contributi indiretti da committenza pubblica.**

#### **4. Ricognizione e riordino delle strutture periferiche dello Stato**

In quest'ambito il GdL si è dato l'obiettivo di produrre metodologie di analisi e di definire criteri e indicatori strumentali a una razionalizzazione delle reti periferiche delle amministrazioni dello Stato..

La differenziazione delle funzioni e della natura delle attività svolte dalle Amministrazioni statali richiede interventi di razionalizzazione delle strutture organizzative necessariamente eterogenei e deve essere in ultima analisi affidata alle Amministrazioni alle quali fanno capo le diverse reti. Tuttavia per mantenere unitarietà di obiettivi è necessario stabilire criteri di base comuni, purché non troppo rigidamente definiti.

Un modo di procedere può consistere nella definizione di indicatori di bench-marking – in termini, ad es., di dotazioni di personale e beni strumentali, struttura del personale, articolazione territoriale delle reti periferiche, allocazione delle risorse nelle reti. che possano tuttavia variare all'interno di range calibrati sulle differenze tra le Amministrazioni (e/o le reti periferiche) cui sono applicati.

La definizione dei criteri deve essere basata il più possibile su dati quantitativi e metodologie robuste e condivise con i soggetti interessati. Un tale approccio è funzionale anche a superare le prevedibili resistenze al cambiamento da parte dei vari stakeholder.

Il GdL ha deciso di concentrarsi sulle reti periferiche dei singoli Ministeri, che saranno analizzate nelle loro caratteristiche organizzative focalizzandosi sulle differenze nelle funzioni svolte, al fine di valutare in primo luogo l'effettiva necessità di un decentramento territoriale ovvero, qualora esso risulti essenziale, di offrire criteri per procedere a ristrutturazioni delle reti che ne ottimizzino le dimensioni.

Una caratterizzazione delle reti in base alle categorie di classificazione relative al tipo di attività svolte, consentirebbe di individuare ipotesi di razionalizzazione differenziate, a seconda che:

- la rete periferica risponda a esigenze di delivery del servizio sul territorio (reti territoriali pure, come ad es. quella dei Vigili del fuoco)
- la domanda possa essere soddisfatta a livello centralizzato grazie all'utilizzo di tecnologie innovative (reti territoriali improprie, come ad es. quella delle Ragionerie Territoriali dello Stato)
- la presenza sul territorio risponda ad esigenze di supporto o coordinamento (reti non territoriali, ad es. alcuni livelli intermedi di direzione in reti periferiche caratterizzate da più livelli di coordinamento).

Le possibili indicazioni di razionalizzazione dovranno trarre spunto, oltre che dall'analisi dei punti di forza e di debolezza dei tentativi di riforma effettuati in precedenza, dall'interazione con i risultati delle analisi svolte da altri gruppi di lavoro sulle problematiche di mobilità dei dipendenti pubblici e di gestione efficiente degli immobili dello Stato.

Per l'effettuazione delle analisi suddette è necessario superare il vuoto informativo esistente. A questo riguardo le attività del SG 4 sono attualmente rivolte a:

- **ricostruire una mappatura delle reti periferiche da sottoporre a validazione da parte dei gruppi verticali;**
- effettuare la riconciliazione della mappatura delle reti con le unità di rilevazione del Censimento Istat sulle Istituzioni pubbliche (Unità Locali);
- **identificare le articolazioni non censite o censite parzialmente dal Censimento Istat per integrare la raccolta delle informazioni, limitatamente alla porzione del questionario Istat di rilievo per l'analisi, rivolgendosi ai gruppi verticali.**

## 5. Sovrapposizioni funzionali tra amministrazioni dello stato

L'esame della classificazione per missioni e programmi della spesa delle amministrazioni centrali ha permesso di individuare alcune aree di sovrapposizione funzionale, cui possono corrispondere duplicazioni di risorse impiegate dai diversi dipartimenti e corpi competenti.

Lo svolgimento di attività simili - se non identiche - segnala in genere la presenza di economie di scala da sfruttare mediante la riconduzione delle predette attività presso una unica 'unità di produzione'.

Solo in 6 delle 22 Missioni condivise da più di una amministrazione (sulle 33 totali) sono stati rilevati evidenti margini di sovrapposizione funzionale.

Il resto del documento presenta le singole aree di sovrapposizione funzionale individuate, fornendo - ove possibile - informazioni quantitative sulle risorse da esse interessate.

### *Missione 03, Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali.*

**Il programma 03 relativo ai trasferimenti agli enti locali e gestito dal Ministero dell'interno presenta forti similitudini, in particolare, con i tre analoghi programmi (04, 05, 07) gestiti dal Ministero dell'economia nell'ambito della stessa missione. I centri di responsabilità coinvolti sono il Dipartimento per gli affari interni e territoriali ed il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Probabilmente, i relativi centri di costo - direttamente interessati da una eventuale duplicazione di risorse - sono quelli della Direzione centrale della finanza locale e dell'Ispektorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni (Igepa). Purtroppo, né la contabilità finanziaria, né la contabilità economica sono di grande aiuto nell'ottenere una stima abbastanza precisa dei costi operativi coinvolti, in quanto entrambe - per convenzione - escludono i costi sostenuti dal Ministero dell'economia nello svolgimento delle attività in questione. Il Budget rivisto dello Stato 2012, quantifica in 75 anni-persona le risorse umane impiegate dal programma 03 ed in zero anni persona quelle legate ai programmi 04, 05 e 07. Una stima corretta deve necessariamente includere almeno il personale dell'Igepa impiegato in attività collegate ai rapporti finanziari con le amministrazioni locali, nonché quella del totale costi strumentali associati ai quattro programmi.**

### *Missione 07, Ordine pubblico e sicurezza, e missioni collegate.*

La missione 07, Ordine pubblico e sicurezza, prevede il concorso diretto di ben quattro ministeri (Economia, Interno, Infrastrutture e trasporti, Politiche agricole e forestali), come risultato del coinvolgimento dei diversi corpi di polizia: Guardia di Finanza, Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia Costiera, Corpo Forestale dello Stato. Si noti che funzioni simili possono essere svolte, in uno stesso ambito (es. vigilanza anti-frodi, attività di polizia marittima ecc.) da diversi corpi, per cui la presenza di duplicazioni nell'impiego delle risorse potrebbe assumere un certo rilievo. Questa considerazione è viepiù rafforzata dalla presenza di altre tre missioni, la 09 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca, la 05 - Difesa e sicurezza del territorio e la 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, in cui sono appostate, rispettivamente: le spese del nucleo dei Carabinieri per la vigilanza e repressione delle frodi agro-alimentari, il nucleo principale delle spese per l'arma dei Carabinieri, altre spese relative all'attività di vigilanza ambientale del Corpo Forestale dello Stato.

La quantificazione delle risorse assorbite dalle attività dei singoli corpi viene illustrata in dettaglio dalle tavole in appendice (SG5, Allegato3). Pur ipotizzando che solo il 75% dell'attività dei Carabinieri sia dedicato a funzioni di ordine pubblico e sicurezza, il valore complessivo delle risorse impegnate dai corpi di polizia, al netto della funzione di soccorso antincendio del Corpo Forestale dello Stato, raggiunge i 16 miliardi di euro. Ora, se la sovrapposizione funzionale fosse stimabile, in via cautelativa, nell'ordine del 5% delle attività complessive dei vari corpi, diviene ragionevole ritenere che circa un miliardo di euro potrebbe essere risparmiato - a regime - mediante un miglior coordinamento degli stessi.

### *Missione 08, Soccorso civile.*

Il Soccorso civile presenta degli evidenti elementi di irrazionalità organizzativa, laddove si rifletta che sia la prevenzione del rischio (programma 03) che l'organizzazione e la gestione del sistema nazionale di difesa civile (programma 02) rientrano nella competenza del Ministero dell'interno - Dipartimento dei Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile, mentre la gestione della Protezione civile (programma 05) è in

capo alla Presidenza del Consiglio - per il tramite del bilancio del Ministero dell'economia. D'altro canto, la funzione di soccorso antincendio boschiva è principalmente gestita dal Corpo Forestale dello Stato (programma 01), che collabora con la Protezione civile anche per quanto riguarda il soccorso in caso di calamità naturali.

Le questioni da affrontare riguardano dunque: a) la riconduzione della Protezione civile presso il competente dipartimento del Ministero dell'interno, con i conseguenti risparmi derivanti da un ridimensionamento del personale amministrativo della Protezione civile; b) la verifica dell'esistenza di margini di sovrapposizione nelle attività svolte da Vigili del fuoco, Protezione civile e Corpo forestale dello Stato nelle loro funzioni di soccorso civile.

Nel 2012, il valore complessivo delle risorse finanziarie stanziata per i quattro programmi in questione ha raggiunto i 4,8 miliardi di lire, di cui 2,6 affidati alla Protezione civile. La composizione per categoria economica dell'importo viene illustrata in appendice.

#### *Missione 15, Comunicazioni.*

Rispetto alle altre missioni quivi discusse, questa missione si distingue per una sovrapposizione funzionale di minore rilievo. Essa consiste nel fatto che sia il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio sia il Dipartimento per le comunicazioni del Ministero dello sviluppo gestiscono - autonomamente - contributi alle emittenti radiofoniche e televisive. Questa attività rientra più propriamente fra quelle di competenza del Ministero dello sviluppo, e come tale ad esso andrebbe ricondotta. Non si hanno informazioni sulle risorse di personale e strumentali dedicate dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria a questa specifica attività, mentre nel 2012 i trasferimenti gestiti sfioravano i 15 milioni di euro.

#### *Missione 24, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia.*

Con riferimento ai dati degli stanziamenti definitivi di competenza 2012, la missione in questione è gestita per l'82,5% dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La restante quota è attribuibile ai quattro programmi gestiti da quattro distinti dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri: Dipartimento per le politiche antidroga (programma 04), Dipartimento per gli affari regionali e lo sport (programma 05), Dipartimento per le politiche della famiglia (programma 07), Dipartimento per le pari opportunità (programma 08). Ora è possibile notare che il programma 04, relativo alla lotta alle dipendenze, rientra essenzialmente nell'ambito delle competenze proprie del Ministero della salute. D'altro canto, i tre restanti programmi, riguardanti: protezione sociale per determinate categorie, sostegno alla famiglia, promozione e garanzia dei diritti e delle pari opportunità, recano tipologie di interventi generalmente gestiti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. E' evidente dunque che importanti sinergie, conseguenti dall'eliminazione delle duplicazioni di risorse impiegate, potrebbero derivare dall'accorpamento dei quattro dipartimenti della Presidenza del Consiglio con le competenti direzioni generali/dipartimenti dei ministeri del lavoro e della salute.

#### *Missione 32, Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche.*

Le funzioni degli acquisti (e-procurement), di amministrazione delle paghe del personale (e-cedolino), di rappresentanza e difesa in giudizio delle varie amministrazioni centrali sono - in linea di massima - gestite in maniera unitaria (vedasi programmi 04 e 05). Viceversa, significative potrebbero essere le economie da realizzare nel programma 03, riguardante i servizi e gli affari generali dei singoli ministeri (c.d. shared services), laddove si fosse in grado di disegnare un modello di centro servizi di supporto interministeriale. Nel corso del 2012, il valore complessivo degli stanziamenti di competenza dedicato dalle amministrazioni centrali ai servizi ed affari generali è stato pari a circa 870 milioni di euro. La composizione per categoria economica di questo valore è rappresentata nella tavola in appendice (SG5, Allegato3).