

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XXVII
n. 5

PROGRAMMA DI LAVORO RECANTE GLI OBIETTIVI E GLI INDIRIZZI METODOLOGICI DELL'ATTIVITÀ DI REVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA PER IL PERIODO 2014-2016

*(Articolo 49-bis, comma 6, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con
modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98)*

**Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento
e il coordinamento dell'attività di Governo**

(FRANCESCHINI)

—————
Comunicata alla Presidenza il 18 novembre 2013
—————

Programma di Lavoro del Commissario Straordinario per la Revisione della Spesa Pubblica

Il programma di lavoro si riferisce ai tre anni previsti dall'articolo 49-bis del decreto-legge n.69 del 2013 (Decreto del "Fare") per l'attività del Commissario, con un maggior dettaglio nella descrizione delle attività del primo anno. Un aggiornamento del programma verrà presentato almeno ogni sei mesi al Comitato Interministeriale per la revisione della spesa (RS).

Il lavoro del Commissario ha due obiettivi principali:

1. condurre la RS delle amministrazioni pubbliche e società controllate (come definite all'art. 49-bis del Decreto del "Fare") per il periodo 2014-16.
2. istituzionalizzare il processo di RS in modo che diventi parte integrante del processo di preparazione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche.

Il fine di queste attività è la modernizzazione delle procedure e modalità di spesa delle amministrazioni pubbliche in modo da fornire servizi pubblici di alta qualità al più basso costo possibile per il contribuente.

I. La RS per il periodo 2014-16

Obiettivi quantitativi:

1. Il Disegno di Legge di Stabilità del 2014 definisce alcuni obiettivi di risparmio della spesa per il periodo 2014-17 (art. 10, co. 32-35): nessun risparmio è previsto per il 2014, mentre negli anni successivi i risparmi di spesa sono di 3,6 miliardi nel 2015, 8,3 miliardi nel 2016 e 11,3 miliardi a decorrere dal 2017.¹

2. In sede politica dovrà essere valutata l'opportunità di andare oltre questi obiettivi minimi, individuando risparmi addizionali già nel 2014 e con più apprezzabili risparmi complessivi per il periodo 2014-16 rispetto al quadro a politiche invariate della Legge di Stabilità.

Obiettivi qualitativi:

1. L'essenza di una RS è il raggiungimento di certi obiettivi di spesa mantenendo una elevata qualità dei servizi pubblici.

2. Ciò richiede di focalizzare la RS sui guadagni di efficienza, cioè sulla minimizzazione dei costi di produzione dei servizi correnti (riduzione degli sprechi).

3. Tuttavia, la RS affronterà anche questioni di perimetro e cioè l'individuazione di programmi di spesa a bassa priorità i cui benefici non giustifichino il costo per il contribuente o siano inferiori rispetto a quelli di altri programmi di spesa che potrebbero essere sotto finanziati.

4. Dato l'obiettivo in termini di qualità dei servizi (e non solo di risparmio), la RS potrà includere anche proposte che portino ad un miglioramento della qualità, a parità di spesa.

Uso delle risorse ed effetti macroeconomici e distributivi:

1. Il disegno di Legge di Stabilità indica come i risparmi minimi sopra citati saranno utilizzati, ma, come indicato nella audizione al Senato del Ministro Saccomanni del 29 ottobre,

¹ Questi obiettivi sono definiti rispetto ad uno scenario che incorpora le misure già definite nel Disegno di Legge di Stabilità.

risparmi aggiuntivi consentirebbero un'ulteriore accelerazione del processo di riduzione della pressione fiscale.

2. Un'analisi degli effetti macroeconomici e distributivi delle misure di risparmio sulla spesa emergenti dalla RS è essenziale per valutarne l'impatto, ma sarà svolta solo una volta identificato, a livello politico, l'uso delle risorse addizionali che verranno reperite dalla RS: esaminare le misure di risparmio di spesa in modo parziale non sarebbe utile.

Metodologia

1. In linea con l'esperienza internazionale e al fine di aumentarne il grado di responsabilità, l'intera amministrazione pubblica sarà coinvolta direttamente nei lavori della RS.

2. Il Commissario opererà sulla base delle indicazioni fornite dal Comitato Interministeriale e, più in generale, dal Governo, cui spetta l'indirizzo e il coordinamento della RS, a cominciare dalla definizione degli obiettivi quantitativi di risparmio da perseguire, svolgendo un ruolo attivo e propositivo.

3. In concreto, le attività di RS verranno organizzate nel modo seguente:

i. Il Commissario sarà coadiuvato da un "gruppo di base" formato da una decina di persone, tratte dal settore pubblico senza costi aggiuntivi per la pubblica amministrazione, con ruolo di coordinamento delle attività, conduzione di lavori analitici e promozione delle attività della RS anche attraverso presentazioni pubbliche.

ii. Intorno al gruppo di base si formeranno 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).

iii. Ad ogni gruppo di lavoro verrà assegnato un chiaro mandato in termini di temi da coprire (vedi sezione sui "temi" della RS) e precise scadenze.

iv. I gruppi di lavoro saranno a composizione mista, includendo rappresentanti dei centri di spesa, della Ragioneria Generale dello Stato, del gruppo di base della RS e, se disponibili a titolo gratuito, accademici o altri soggetti qualificati. Risulterà essenziale per i gruppi di lavoro consultare e ricevere il contributo delle parti sociali.

v. Ogni gruppo di lavoro avrà un "coordinatore" che, per i gruppi che coprono le attività ministeriali, sarà un rappresentante del ministero. Il coordinatore sarà il responsabile principale del gruppo di lavoro e lavorerà a stretto contatto con il Commissario. Il Commissario manterrà indipendenza di giudizio rispetto all'attività dei gruppi di lavoro.

vi. I gruppi di lavoro potranno formare, se necessario, "tavoli" per considerare problemi specifici.

4. Uno stretto coordinamento delle attività di RS è essenziale, anche al fine di evitare il proliferare di iniziative non coordinate che interferiscano con l'azione sistematica e organica della RS. A questo fine potrebbe essere creato un comitato di coordinamento della RS che comprenderebbe il Commissario, un Vice Ministro (o sottosegretario) per ministero, e rappresentanti degli enti territoriali. In alternativa, il coordinamento potrebbe essere esercitato direttamente dal Comitato Interministeriale e dalla Presidenza del Consiglio.

5. Il gruppo di base definirà una metodologia precisa per contabilizzare i risparmi di spesa in modo omogeneo tra i diversi gruppi.

Scadenze

1. La composizione del gruppo di base è stata completata, mentre i gruppi di lavoro saranno costituiti entro fine novembre.

2. Data l'ampiezza dei temi trattati, la RS procederà per fasi:

- a. Dicembre 2013-Febbraio 2014: prima fase di ricognizione tecnica per definire le misure legislative e amministrative che potrebbero essere approvate già a metà del 2014 e quantificazione dei relativi risparmi di spesa nel 2014 e negli anni successivi.
 - b. Marzo-Aprile 2014: utilizzo della ricognizione tecnica nell'ambito del Documento di Economia e Finanza 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). I centri di spesa dovranno definire le misure che questi intendono adottare per raggiungere i nuovi obiettivi: queste potranno variare (o integrare) le raccomandazioni dei gruppi di lavoro, purché gli obiettivi di spesa siano conseguiti. Al tempo stesso, verrà presa la decisione finale sulle forme di utilizzo delle risorse rese disponibili dalla RS.
 - c. Aprile 2014: analisi dell'impatto macroeconomico e distributivo delle misure.
 - d. Alcune misure potrebbero essere introdotte anche prima delle scadenze sopra indicate.
 - e. Maggio-Luglio 2014: implementazione delle misure a livello legislativo, con effetti distribuiti nel 2014 e nel corso del triennio successivo.
3. La seconda fase ricalca il processo della prima, sviluppando temi che non è stato possibile affrontare in precedenza, avendo come strumento decisionale fondamentale la Legge di Stabilità del 2015.
 4. Il gruppo di base della RS continuerà, dopo la fase di approvazione delle misure, a monitorare la loro effettiva realizzazione.
 5. Viste anche le scadenze ambiziose della RS, sarà essenziale utilizzare al meglio l'imponente mole di analisi già prodotta nell'ambito delle precedenti attività di RS.

Temi della RS

1. La RS, sulla base di quanto previsto dal Decreto del "Fare", copre l'intera spesa delle pubbliche amministrazioni e delle società controllate, escluse quelle che emettono titoli.
2. In linea con la pratica internazionale, la RS non includerà la spesa per interessi. Le cosiddette "spese fiscali" (esenzioni e trattamenti fiscali privilegiati) verranno trattate nei casi in cui esista un elevato grado di omogeneità economica rispetto alle spese (per esempio, con i sussidi).
3. L'allegato include l'elenco dei gruppi di lavoro della RS e dei temi che verranno coperti. 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.
4. In aggiunta, si richiederà ai gruppi verticali di trattare alcuni temi generali:
 - a. quali programmi o attività sono considerati di minore utilità sulla base della esperienza recente;
 - b. quale è l'interesse pubblico riguardo le varie attività svolte dal centro di spesa e quali attività potrebbero essere svolte dal privato senza svantaggi per la cittadinanza;
 - c. di quanto sarebbe possibile ridurre la spesa per beni e servizi nel settore di competenza se fossero disponibili strumenti adeguati (e quali);
 - d. 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;
 - e. come si potrebbe riorganizzare la struttura dell'ente di spesa per ridurre i costi di gestione.

In alcuni casi più rilevanti, tanto ai gruppi verticali che a quelli orizzontali potrà essere richiesto di rispondere a domande quantitativamente precise (per esempio, quali misure dovrebbero essere intraprese per ottenere risparmi pari a una certa percentuale).

5. Gli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale saranno esclusi dalla copertura diretta della RS. Questo alla luce della autonomia costituzionale di questi organi che non sono direttamente oggetto delle attività del Comitato Interministeriale cui il Commissario riporta. Tuttavia, il Commissario promuoverà la realizzazione di esercizi di RS autonoma da parte di questi enti, mettendo anche a loro disposizione le metodologie sviluppate nel corso della RS e restando a disposizione per monitorare in modo trasparente i progressi raggiunti.

Altre attività condotte dal Commissario

1. Il Commissario, se richiesto, svolgerà audizioni presso le competenti Commissioni parlamentari.

2. Il Commissario comunicherà con i media e con il pubblico, anche attraverso il sito del MEF, per illustrare le finalità della RS, il piano dei lavori e i progressi fatti e per ricevere contributi strutturati.

3. Il Commissario manterrà uno stretto contatto con i responsabili di altre iniziative volte all'efficientamento della Pubblica Amministrazione e seguirà, in particolare, le iniziative connesse all' Agenda Digitale.

4. Verranno anche intraprese iniziative volte ad aumentare gli incentivi ad un uso efficiente delle risorse. In particolare:

a. Ispezioni e verifiche potranno essere disposte da parte dell'Ispezzione per la Funzione Pubblica, della RGS e della Guardia di Finanza presso gli enti di spesa che, sulla base di indicatori oggettivi, presentano volumi di spesa anomali.

b. Incentivi all'efficienza perverranno anche da iniziative per aumentare la trasparenza della spesa pubblica quali la pubblicazione di banche dati sulla spesa pubblica e di appropriate classifiche che evidenzino i centri di spesa virtuosi e quelli meno efficienti.

c. Sarà studiato un sistema di incentivi finanziari che facilitino la collaborazione dei centri di spesa nella individuazione di risparmi di spesa.

5. Alcuni temi trasversali verranno sviluppati direttamente dal gruppo di base perché non abbastanza complessi da giustificare la creazione di gruppi di lavoro (per esempio, la assegnazione di "auto blu", i costi delle consulenze).

II. Istituzionalizzazione della Revisione della Spesa

Obiettivo:

1. Integrazione delle RS con la preparazione del bilancio dello Stato (e, in linea di principio, del bilancio degli enti decentrati che dovrebbero condurre al loro interno RS periodiche).

2. Ciò richiede, la definizione della frequenza delle RS (che vengono di solito condotte, almeno in forma completa, ogni due o tre anni con un orizzonte temporale triennale) col fine di mantenere la spesa efficiente e ridirigerla sulla base delle priorità economiche emergenti.

Riforme necessarie

1. La RS deve essere parte del processo di riforma del bilancio avviato con la Legge 196 del 2009. Quest'ultima ha riclassificato il bilancio in missioni e programmi cui sono associati indicatori di performance come guida alla decisione sui programmi di spesa da mantenere, sopprimere o modificare. A regime, la valutazione di questi programmi può diventare il fulcro delle RS (svolgendo il ruolo che nella RS corrente è svolta dal lavoro sui

“temi” individuati). Tuttavia, al momento, i programmi e gli indicatori, come attualmente definiti, non rappresentano una base adeguata per una RS. Sembra importante:

- a. Riconsiderare la definizione dei programmi di spesa e dei relativi indicatori.
- b. Organizzare corsi di formazione per facilitare la diffusione dell'uso di indicatori di risultato utili per la valutazione dei programmi di spesa e diffondere la metodologia della RS anche a livello locale.
- c. Aumentare la flessibilità gestionale dei dirigenti pubblici e organizzare programmi di formazione volti a trasformarli in veri manager della spesa pubblica interessati non solo al rispetto formale delle regole contabili ma anche al contenimento dei costi e al miglioramento della qualità dei servizi.²
- d. Rivedere le strutture di controllo e di valutazione della efficacia ed efficienza della spesa, anche attraverso un potenziamento degli strumenti per valutare il grado di soddisfazione da parte degli utenti di servizi pubblici.

Scadenze

1. Nel 2014 verrà data precedenza alla conduzione della RS discussa nella sezione I. Successivamente il piano sarà articolato secondo le seguenti tempistiche:
 - a. 2015: lavoro di preparazione per la revisione dei programmi e degli indicatori
 - b. 2016: attività di formazione per la realizzazione di una RS basata su programmi e indicatori
 - c. 2016: preparazione della RS per il periodo 2017-19 sulla base della nuova metodologia
2. Nel 2015 e 2016 continueranno le attività di monitoraggio delle riforme identificate nella RS del 2014-16.

² Una maggiore flessibilità è stata introdotta dalla L. 196 del 2012 ma, nella maggior parte dei casi, è ristretta da vincoli amministrativi.

ALLEGATO: Temi e gruppi di lavoro della RS**I. Temi e gruppi orizzontali**

- 1 Beni e servizi: prezzi di acquisto beni e servizi (come rafforzare il ruolo della CONSIP; centrali di acquisto) (escluso sanità; vedi gruppo di lavoro sulla sanità)
- 2 Immobili: razionalizzazione utilizzo immobili (Spesa per locazioni, contratti di fornitura dei servizi energetici, global service, manutenzione)
- 3 Organizzazione amministrativa (razionalizzazione e accorpamento delle amministrazioni centrali) con il pieno utilizzo dei benefici del completamento dell'Agenda Digitale
- 4 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
- 5 Fabbisogni e costi standard: promozione nel completamento e applicazione
- 6 Costi della politica (per regioni, province, comuni; finanziamenti pubblici ai partiti, etc.)
- 7 Qualità spese di investimento (ottimizzazioni procedure di spesa, incluso normativa su appalti, stazione unica di appalto)
- 8 Società partecipate pubbliche: criteri per affidamento, razionalizzazione, vincolo di bilancio, dismissione, riduzione numero, etc., incluso:
 - a. Amministrazioni territoriali
 - b. Stato (RAI, Invitalia, Casse conguaglio, GSE, Istituto di Credito sportivo, Agenzie servizi difesa, Poligrafico dello stato, Rete Autostradale Mediterranee, etc.)
 - c. Altre amministrazioni (partecipate da università, camere di commercio, etc.)

II. Temi e gruppi verticali**A. Presidenza del Consiglio dei Ministri**

1. Razionalizzazione dipartimenti e dirigenti
2. Protezione civile (razionalizzazione uso risorse, prevenzione)
3. Scuole di formazione (Scuola Superiore Pubblica Amministrazione)
4. Contributi all'editoria
5. Enti vigilati³ (FORMEZ etc.)

B. Ministeri

1. Economia e Finanza
 - 1.1. Incentivi alle imprese, all'internazionalizzazione e crediti di imposta vari (cfr. gruppi di lavoro su Sviluppo Economico e Esteri)
 - 1.2. Revisione funzionamento Commissioni tributarie e agenzie fiscali
 - 1.3. Razionalizzazione rete territoriale del ministero
 - 1.4. Coordinamento funzionamento guardia di finanza con altri corpi (polizia, carabinieri, forestali)
 - 1.5. Servizi di informatica e centri elaborazione dati
 - 1.6. Scuole di formazione (Scuola Superiore di Economia e Finanza)
 - 1.7. Enti vigilati (per esempio Coni)
2. Sviluppo Economico
 - 2.1 Revisione trasferimenti alle imprese: contratto di servizio Poste, incentivi imprese, ricerca, etc.
 - 2.2 Razionalizzazione camere di commercio
 - 2.3 Ispettorati territoriali delle comunicazioni
 - 2.4 Revisione del sistema di internazionalizzazione delle imprese. Garanzie all'esportazione. Destinazione Italia (in connessione con Esteri e MEF)

³ Il termine "enti vigilati" si deve interpretare come inclusivo di comitati e commissioni ove applicabile

- 2.5 Razionalizzazione enti fiera
- 2.6 Enti vigilati
- 3. Lavoro e politiche sociali
 - 3.1 Razionalizzazione direzioni generali e provinciali del lavoro
 - 3.2 Controlli su irregolarità nelle prestazioni
 - 3.3 INPS e altri enti previdenziali (completamento accorpamento enti previdenziali e razionalizzazione spese immobiliari)
 - 3.4 Enti vigilati (Isfol, etc.)
 - 3.5 La RS potrà inoltre formulare proposte anche su spese dove è largamente prevalente il connotato redistributivo:
 - 3.5.1 Prestazioni di previdenza (es. "pensioni d'oro", pensioni di reversibilità in relazione al passaggio al contributivo etc.)
 - 3.5.2 Prestazioni assistenziali (miglior targeting)
- 4. Giustizia
 - 4.1 Riorganizzazione istituti penitenziari. Superamento gestione commissariale Piano carceri
 - 4.2 Razionalizzazione della gestione del servizio intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali
 - 4.3 Uffici giudiziari, razionalizzazione del processo di informatizzazione e implementazione della revisione della geografia giudiziaria
- 5. Affari esteri
 - 5.1 Razionalizzazione della rete diplomatico-consolare e culturale all'estero, con riequilibrio tra personale di ruolo e personale assunto localmente (cfr. Destinazione Italia)
 - 5.2 Indennità personale diplomatico
 - 5.3 Scuole italiane all'estero, istituti di cultura ed Enti vigilati
- 6. Istruzione, università e ricerca
 - 6.1 Scuola:
 - a) Rivisitazione della dimensione delle scuole
 - b) Insegnanti di sostegno
 - c) Docenti inidonei
 - d) Edilizia scolastica (razionalizzazione fondi)
 - 6.2 Criteri di finanziamento università e ristrutturazione rete universitaria
 - 6.3 Fondi per la ricerca. Revisione criteri di assegnazione (CNR, ENEA, etc.)
 - 6.4 Enti vigilati
- 7. Interno
 - 7.1 Polizia di Stato (coordinamento con carabinieri, Guardia di Finanza, forestali) (cfr: tema orizzontale Immobili)
 - 7.2 Razionalizzazione rete prefetture
 - 7.3 Vigili del fuoco
 - 7.4 Scuole di formazione ed enti vigilati
- 8. Ambiente
 - 8.1 Razionalizzazione della struttura.
 - 8.2 Superamento gestioni commissariali per la difesa del suolo
 - 8.3 Enti parco ed altri enti vigilati

9 Infrastrutture e trasporti

- 9.1 Capitanerie di Porto, guardia costiera, autorità portuali
- 9.2 Riforma della Motorizzazione Civile-ACI
- 9.3 Provveditorati Interregionali per le Opere Pubbliche (revisione centrali appaltanti)
- 9.4 Revisione trasferimenti alle imprese: autotrasporto, trasporto pubblico (FS), strade
- 9.5 Trasporto pubblico locale (cfr. tema orizzontale: partecipate)
- 9.6 Enti vigilati (ANAS, ENAC, ENAV, etc.)
- 9.7 Gestioni governative (Lago di Garda, etc.)

10. Difesa

- 10.1 Coordinamento con altre forze per riduzione organici e immobili (polizia, guardia di finanza)
- 10.2 Sanità militare e prestazioni specifiche (cure termali)
- 10.3 Revisione programmi militari e incentivi alle imprese
- 10.4 Scuole di formazione ed enti vigilati

11. Politiche agricole e forestali

- 11.1 Razionalizzazione dell'attività operativa svolta
- 11.2 Coordinamento tra: Corpo forestale dello Stato, Carabinieri, Polizia, GdF; reparto pesca marittima del Corpo delle capitanerie di porto, Antifrodi-Asl
- 11.3 Razionalizzazione enti di ricerca (CRA, INEA, Ente risi, etc.) ed enti vigilati
- 11.4 Revisione trasferimenti alle imprese: agricoltura

12. Beni e attività culturali e turismo

- 12.1 Archivi di Stato, Soprintendenze archivistiche, Biblioteche statali
- 12.2 Responsabilità e autonomia di gestione aree museali (aumento finanziamenti privati e sponsorship)
- 12.3 Enti lirici (cfr. tema orizzontale: società partecipate pubbliche)
- 12.4 Enti vigilati

13. Salute

- 13.1 Riassetto organizzativo della rete periferica veterinaria e medica
- 13.2 Completamento trasferimento funzioni di assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante
- 13.3 Enti vigilati
- 13.4 Sanità
 - 13.4.1 Centrali acquisto (farmaci, beni e servizi sanitari e non)
 - 13.4.2. Protocolli terapeutici e appropriatezza delle prestazioni
 - 13.4.3 Revisione livelli essenziali anche con riferimento a particolari categorie

C. Amministrazioni Locali

- 1. Regioni (escluso sanità e trasporti)
 - 1.1 Costi/fabbisogni standard su servizi generali e altre funzioni proprie (cfr. tema orizzontale corrispondente)
 - 1.2 Risparmi possibili per le Regioni a statuto speciale
- 2. Province
 - 2.1 Riorganizzazione/riduzione competenze/soppressione

3. Comuni
 - 3.1 Crescita dimensionale piccoli comuni, unioni di comuni, comunità montane, consorzi
 - 3.2 Applicazione costi/fabbisogni standard (cfr. tema orizzontale corrispondente)

