Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 3327

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori FLERES, LAURO, POLI BORTONE, PALMIZIO e CARRARA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 MAGGIO 2012

Disposizioni in materia di contenimento della spesa pubblica nonché delega al Governo in materia di riordino delle competenze delle Forze di polizia

TIPOGRAFIA DEL SENATO (135)

ONOREVOLI SENATORI. – Negli ultimi dieci anni la spesa pubblica è letteralmente esplosa in tutti i Paesi dell'euro zona, tranne che in Germania. In alcuni casi (Spagna, Irlanda) l'esplosione è avvenuta simultaneamente e a causa della grande recessione del 2008-2009 che ha prodotto la necessità di salvataggi bancari, sussidi di disoccupazione, assistenza sociale ai nuovi poveri.

Chi si oppone all'austerità fiscale – il Nobel Paul Krugman e molti economisti italiani – sostiene con qualche ragione che l'aumento della spesa pubblica e l'accumulo dei debiti pubblici successivi sono il risultato piuttosto che la causa della crisi attuale.

Con l'aumento della spesa pubblica, dunque, sono, ovviamente, aumentate anche le entrate pubbliche, data la stretta connessione fra queste grandezze. Le spese, tuttavia, sono aumentate in misura ben maggiore delle entrate, generando così notevoli *deficit* di bilancio con il conseguente accumulo di ingente debito pubblico.

Le ragioni che spiegano l'aumento della spesa pubblica vengono abitualmente classificate in due gruppi: il primo comprende le cause apparenti, così dette perché lasciano inalterato il rapporto tra spesa pubblica e reddito nazionale, il secondo gruppo comprende invece le cause reali, quelle che determinano un aumento della quota della spesa pubblica sul reddito nazionale.

Le cause apparenti più importanti sono l'inflazione che determina un aumento dei prezzi, e quindi anche della spesa pubblica, pur restando inalterata la sfera di attività statale e l'aumento della popolazione, che implica maggiori spese per lo Stato per il soddisfacimento dei bisogni pubblici.

Le cause reali più importanti sono: l'affermarsi dei regimi parlamentari, che ha fatto cessare le ragioni di diffidenza delle assemblee rappresentative verso il Governo, spingendo le Camere ad assumere sempre maggiori impegni di spesa; l'accresciuto ruolo della burocrazia, che cerca di ampliare il proprio potere facendo leva sulle sue competenze tecniche sino a condizionare la volontà dei politici cui competono le decisioni finali; l'attuazione di politiche redistributive, che determina un aumento della spesa pubblica per interventi a favore dei cittadini meno abbienti; l'intervento pubblico nell'economia, notevolmente aumentato negli ultimi decenni al fine di garantire la stabilità economica e la piena occupazione.

Osservando il continuo accrescersi nel tempo delle spese del settore pubblico, il tedesco Wagner è giunto a formulare una legge empirica (cosiddetta legge di Wagner). In ogni sistema economico le spese pubbliche crescono ad un ritmo superiore all'incremento del reddito nazionale: l'aumento del reddito che accresce i consumi privati e quindi impone allo Stato di offrire nuovi servizi; l'affermazione della famiglia nucleare che rende necessario l'intervento pubblico per creare strutture assistenziali (per esempio ricoveri per anziani). In precedenza quando la famiglia era patriarcale molte di queste funzioni erano invece espletate dalla famiglia allargata senza costi per lo Stato.

Il provvedimento appena varato dal Governo sulla *spending review* (razionalizzazione della spesa pubblica) trova la sua *ratio* nel rafforzamento dell'analisi e della revisione della spesa pubblica, con la finalità di evitare inefficienze, eliminare sprechi e ottenere risorse da destinare alla crescita.

La razionalizzazione e il contenimento dei costi sono indispensabili per raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica, nonché per

l'ammodernamento dello Stato e il rilancio dell'economia e dell'occupazione nazionale. La direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 30 aprile 2012 prefigura un intervento volto alla riduzione della spesa pubblica per un importo complessivo di 4,2 miliardi per l'anno 2012, al quale tutte le amministrazioni pubbliche devono concorrere.

Sul tema, già l'articolo 1, comma 480, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), prevedeva l'avvio della *spending review*, anche se in via sperimentale. Successivamente l'articolo 9 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, si è posto l'obiettivo di razionalizzare la spesa e abbandonare il criterio della spesa storica, per cui era stabilito che il Ministero dell'economia e delle finanze, a partire dall'anno 2012, desse inizio ad un ciclo di *spending review* mirato alla definizione dei fabbisogni *standard* propri dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato.

Tuttavia, tale processo di revisione della spesa rischia di rimanere incompiuto, anzi, peggio, rischia di affrontare il secondo passaggio (il taglio della spesa pubblica) senza aver ben definito il primo (il taglio delle sovrastrutture e di quelle istituzioni pubbliche inutili poiché le funzioni sono state trasferite alle regioni), con il devastante effetto di produrre non un significativo risparmio, non la riduzione degli sprechi, bensì un drastico abbassamento della qualità dei servizi. Se riducessimo, infatti, le somme destinate alla pulizia delle città e magari non abrogassimo la sovrastruttura ambito territoriale ottimale (ATO), che oggi ne organizza il funzionamento con costi esorbitanti quanto, spesso, ingiustificati, dunque mantenessimo in carica direttori, vice direttori, amministratori delegati, consiglieri di amministrazione, eccetera, i tagli effettuati non inciderebbero affatto sui costi improduttivi bensì sulla qualità del servizio, arrecando un danno evidente alle popolazioni amministrate. Insomma il rimedio sarebbe peggiore del male.

Lo stesso genere di effetto lo si potrebbe determinare se riducessimo i bilanci degli enti locali senza eliminare le varie sovrastrutture che, ben lungi dall'aumentarne l'efficacia nell'azione ordinaria, servono solo a far proliferare i centri di spesa, rendendoli meno trasparenti e meno efficienti. Il risultato, in questo caso, sarebbe, ad esempio, ridurre le somme destinate alla scuola, allo sport, ai contributi per i meno abbienti e così via. Pertanto, il Governo dei tecnici, ove volesse muovere la seconda mossa (il taglio della spesa pubblica) senza aver prima compiuto la prima (il taglio delle sovrastrutture e strutture con funzioni svolte in maniera doppia), sconterebbe il suo scarso raccordo con la società reale, con i problemi reali, con le persone reali, e non solo con quelli sintetizzati nella statistiche o urlati nei *talk show*.

L'*Autority* per la *spending review* dovrebbe guardare al di là dei dati tabellari e affacciarsi «alla finestra del suo studio» per guardare il mercato sottostante, che non è il mercato finanziario, non è la Borsa, ma è il mercato rionale, quello frequentato da tutti, governanti e governati nel momento in cui ci si sveste del proprio ruolo e si ritorna ad essere cittadini, genitori, pensionati, lavoratori, giovani, anziani, eroi, o meno, della vita quotidiana, per i quali la politica monetaria sembra limitarsi, ormai, a contabilizzare la quantità di spiccioli contenuti nei portamonete di ciascuno.

Il presente disegno di legge si propone di attuare una profonda revisione degli enti e delle istituzioni nazionali, regionali e locali, attraverso la loro liquidazione e conseguente trasferimento di funzioni e personale alle istituzioni più prossime per territorio o per competenza, al fine di perseguire, con vero successo, gli obiettivi che sono alla base del processo di *spending review*.

Esso si compone di 18 articoli: l'articolo 1 prevede un limite al numero dei componenti

del Governo; l'articolo 2 riduce il numero dei Ministeri prevedendo accorpamenti, ove possibile, e dipartimenti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri per quei Ministeri le cui competenze sono state trasferite alle regioni.

Gli articoli 3, 4, 5 e 6 dispongono rispettivamente l'unificazione delle scuole di formazione pubbliche, l'unificazione degli uffici periferici del Ministero del lavoro con quelli dell'INPS e dell'INAIL, l'unificazione delle Agenzie fiscali, l'unificazione, nell'ambito dei Ministeri, degli uffici del personale, del bilancio e degli uffici preposti agli acquisti di beni e servizi.

Gli articoli 7, 8, 9 e 10 prevedono la riduzione degli organi di *staff* dei vertici politici, le riduzioni delle postazioni di lavoro, la riduzione del numero delle società pubbliche, le riduzioni di strutture degli enti in materia di certificazione.

Gli articoli da 11 a 16 sopprimono gli enti, agenzie e organismi di area vasta, l'Autorità d'ambito, gli enti parchi regionali, le Autorità portuali, gli enti e le strutture di enti di programmazione o di progettazione, gli istituti di ricerca interamente finanziati con risorse pubbliche, esclusi quelli in materia sanitaria e ambientale.

L'articolo 17 contiene una delega al Governo in materia di eliminazione delle duplicazioni di funzioni e compiti tra le varie forze di polizia; coordinamento delle funzioni, al fine di conseguire un miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle attività svolte; valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali per i singoli dipendenti sulla base dei risultati conseguiti dalle relative strutture amministrative, il tutto deve avvenire senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e senza recare pregiudizio alla qualità dei servizi e alla sicurezza.

Infine, l'articolo 18, norma di carattere generale, stabilisce che le norme della presente legge, in quanto applicabili agli enti territoriali, costituiscono princìpi di coordinamento della finanza pubblica.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Limite al numero dei componenti del Governo)

1. All'articolo 9 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«4-*bis*. Il numero totale dei Ministri, dei viceministri e dei sottosegretari non può essere superiore a quaranta».

Art. 2.

(Riduzione dei Ministeri)

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei ministri è trasferito, unitamente alle risorse finanziarie corrispondenti, al Ministero dello sviluppo economico.

2. Al comma 1 dell'articolo 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, sono apportate le seguente modificazioni:

a) i numeri 7), 8) e 10) sono abrogati;

b) il numero 13) è sostituito dal seguente:

«13) Ministero del lavoro e della salute».

3. Al Ministero del lavoro e della salute sono trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, le funzioni attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero della salute. La denominazione: «Ministero del lavoro e della salute» sostituisce, ad ogni effetto e ovunque

presente, la denominazione «Ministero della salute» e «Ministero del lavoro e delle politiche sociali».

4. Al Ministero dello sviluppo economico sono trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, le funzioni attribuite al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

5. Ad un apposito Dipartimento del Consiglio dei ministri sono trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, le funzioni attributi al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

6. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, i Dipartimenti per le politiche della famiglia e della gioventù della Presidenza del Consiglio dei ministri sono trasferiti, unitamente alle risorse finanziarie corrispondenti, al Ministero del lavoro e della salute.

Art. 3.

(Unificazione delle scuole di formazione pubbliche)

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge sono soppresse la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno (SSAI) di cui all'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, la Scuola superiore della pubblica amministrazione locale (SSPAL) di cui all'articolo 104 testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché la Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF).

2. Il personale e le risorse strumentali degli istituti di formazione indicati al comma 1 transitano alla Scuola superiore della pubblica amministrazione che subentra nelle funzioni e nei compiti dei soppressi istituti.

Art. 4.

(Unificazione degli uffici periferici del Ministero del lavoro con quelli dell'INPS e dell'INAIL)

1. Nell'ambito di un ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento dello Stato, le funzioni svolte dagli uffici periferici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali confluiscono negli uffici dello «Sportello del lavoratore», istituito presso l'INPS.

2. Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, alla individuazione in via generale dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali da trasferire, ivi compresa la cessione dei contratti ancora in corso, nonché delle modalità e procedure di trasferimento.

Art. 5.

(Unificazione delle agenzie fiscali)

1. L'Agenzia del territorio e l'Agenzia del demanio, istituite dall'articolo 57 del citato decreto legislativo n. 300 del 1999, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono unificate nell'Agenzia del territorio e del demanio. All'Agenzia del territorio e del demanio sono trasferiti i relativi rapporti giuridici, poteri e competenze che vengono esercitate secondo la disciplina dell'organizzazione interna dell'Agenzia del territorio e del demanio.

2. A decorrere dall'anno 2013, l'Agenzia delle dogane è soppressa ed unificata all'Agenzia delle entrate alla quale sono trasferite tutte le funzioni, le risorse strumentali e il relativo personale. All'Agenzia delle entrate sono trasferiti i relativi rapporti giuridici, poteri e competenze dell'Agenzia delle dogane

che vengono esercitate secondo la disciplina dell'organizzazione interna dell'Agenzia.

3. Il personale delle Agenzie soppresse conserva i trattamenti economici in godimento. Le eventuali differenze sono attribuite con il riconoscimento di un apposito assegno *ad personam.*

Art. 6.

(Unificazione, nell'ambito dei Ministeri, degli uffici del personale, del bilancio e degli uffici preposti agli acquisti di beni e servizi)

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli uffici del personale, del bilancio e gli uffici preposti agli acquisti di beni e servizi, presenti presso tutti i Ministeri, sono unificati in un unico ufficio denominato «Ufficio del personale, del bilancio e degli acquisti di beni e servizi» al quale viene preposto un unico dirigente.

Art. 7.

(Riduzione della dotazione di personale degli organi di staff *dei vertici politici)*

1. Le amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, a decorrere dal 1º gennaio 2013, riducono l'organico degli uffici di diretta collaborazione, posti alle dirette dipendenze dell'organo di vertice dell'ente, di una percentuale non inferiore al 40 per cento della dotazione di personale presente alla data dell'entrata in vigore della presente legge.

Art. 8.

(Riduzioni delle postazioni di lavoro)

1. In considerazione delle fisiologiche assenze del personale, nonché della possibilità di svolgere le prestazioni di lavoro mediante

computer portatili e tramite collegamenti a *server* remoti, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo, 2001, n. 165, e successive modificazioni, a decorrere dal 1° gennaio 2013, riducono il numero complessivo di postazioni di lavoro a un rapporto tra dipendenti e postazioni pari a 0,80.

Art. 9.

(Riduzione del numero delle società pubbliche)

1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni, entro il 31 dicembre 2012, mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore della presente legge, ovvero ne cedono le partecipazioni, nel caso in cui le società già costituite:

a) abbiano, al 31 dicembre 2011, il bilancio in perdita negli ultimi tre esercizi;

b) abbiano subìto, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio;

c) abbiano subìto, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali l'ente sia stato gravato dell'obbligo di procede al ripiano delle perdite medesime.

Art. 10.

(Riduzioni delle strutture degli enti in materia di certificazione)

1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni, che, tra l'altro, svolgono anche funzioni di certificazione, provvedono, salvo quanto previsto al comma 2 del presente articolo, ad eliminare le proprie strutture o uffici aventi ad oggetto una attività di certificazione.

2. La previsione di cui al comma 1 non trova applicazione nelle seguenti funzioni di certificazione:

a) anagrafe, stato civile e in materia penale;

b) ambientale e di tutela della salute pubblica;

c) in materia di diritti reali sui beni immobili.

3. La funzione di certificazione eliminata in applicazione del comma 1 è affidata a professionisti o a organizzazioni private.

Art. 11.

(Soppressione di enti, agenzie e organismi di area vasta)

1. Gli enti territoriali, ivi incluso lo Stato, sopprimono gli enti, le agenzie e gli organismi, comunque denominati, che svolgono, alla data di entrata in vigore della presente legge, funzioni di governo di area vasta. Tali funzioni, disciplinate e attribuite con legge regionale, sono assunte e gestite dalle regioni. Il personale degli enti, delle agenzie e degli organismi soppressi è assorbito dalle regioni che subentrano nella eventuale riscossione dei tributi previsti e procedono alla liquidazione del relativo patrimonio immobiliare.

2. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni e le province autonome provvedono, nell'ambito della propria autonomia, a sopprimere tutti gli enti strumentali, gli organismi e le società titolari dell'esercizio delle loro funzioni di governo ed amministrazione attiva. Il relativo personale e tutte le risorse, nonché tutti i rapporti giuridici, attivi e passivi, in capo a tali enti, sono trasferite alle regioni di appartenenza degli enti.

3. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli enti locali, ivi incluso lo Stato, non possono istituire enti, agenzie ed organismi, comunque denominati,

per lo svolgimento di funzioni di governo di area vasta.

Art. 12.

(Soppressione Autorità d'ambito)

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Le regioni riattribuiscono, nell'ambito delle proprie rispettive competenze, le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006, sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore degli atti adottati nell'esercizio delle competenze di cui al terzo periodo.

Art. 13.

(Soppressione enti parchi regionali)

1. Le regioni, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sopprimono gli enti parchi regionali e, contestualmente, ne assorbono le funzioni. Il personale degli enti parchi regionali è assorbito dalle regioni che subentrano nella eventuale riscossione dei tributi previsti e procedono alla liquidazione del relativo patrimonio immobiliare.

Art. 14.

(Soppressione autorità portuali)

1. Le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, a decorrere dal 1° gen-

naio 2013 sono soppresse. Con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concetto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con le regioni interessate si provvede a bandire l'affidamento in concessione della gestione dei porti su cui insistono le autorità portuali, prevedendo che la concessionaria assorba il personale in servizio presso le autorità portuali al momento della loro soppressione.

Art. 15.

(Soppressione degli enti e delle strutture di enti di programmazione o di progettazione)

1. A decorrere dal 1º gennaio 2013 tutti gli enti e le strutture di enti aventi ad oggetto una attività di programmazione o di progettazione sono soppressi. Il personale dei suddetti enti e le relative risorse finanziarie e strumentali sono assorbite e ripartite, a seguito di intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni.

Art. 16.

(Soppressione istituti di ricerca)

1. A decorrere dal 1º gennaio 2013 tutti gli istituti di ricerca, interamente finanziati con risorse pubbliche, esclusi quelli in materia sanitaria e ambientale, sono soppressi. Le funzioni e le risorse sono assegnate al Ministero o alla regione che finanzia l'istituto. Le funzioni svolte dagli istituti di ricerca sono trasferite, rispettivamente, con uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione; con gli stessi decreti sono stabilite le date di effettivo esercizio delle funzioni trasferite e sono individuate le risorse umane, strumentali e finan-

ziarie riallocate. I dipendenti a tempo indeterminato sono inquadrati, nei ruoli del Ministero o della regione sulla base di apposita tabella di corrispondenza approvata con uno dei decreti di cui al presente comma; le amministrazioni di cui al presente comma provvedono conseguentemente a rideterminare le proprie dotazioni organiche; i dipendenti trasferiti mantengono il trattamento economico fondamentale e accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento dell'inquadramento, nel caso in cui tale trattamento risulti più elevato rispetto a quello previsto per il personale del Ministero o della regione, è attribuito per la differenza un assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti. Per i restanti rapporti di lavoro le amministrazioni di destinazione subentrano nella titolarità dei rispettivi rapporti. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 17.

(Delega al Governo)

1. In attuazione del programma per la riorganizzazione della spesa pubblica di cui articolo 01 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e senza recare pregiudizio alla qualità dei servizi e alla sicurezza, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, volti a riordinare le competenze delle Forze di polizia nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) eliminazione delle duplicazioni di funzioni e compiti tra le varie Forze di polizia;

b) conseguimento di un ottimale coordinamento delle funzioni, al fine di conseguire un miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle attività svolte;

c) valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali per i singoli dipendenti sulla base dei risultati conseguiti dalle relative strutture amministrative.

2. Gli schemi dei decreti legislativi adottati ai sensi del comma 1, sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, che sono resi entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dei medesimi schemi di decreto. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati.

3. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare eventuali disposizioni integrative e correttive, con le medesime modalità e nel rispetto dei medesimi princìpi e criteri.

Art. 18.

(Norma generale)

1. Le norme della presente legge, in quanto applicabili agli enti territoriali, costituiscono princìpi di coordinamento della finanza pubblica.

€ 1,00