

COMMISSIONI 1ª e 5ª RIUNITE
1ª (Affari Costituzionali)
5ª (Bilancio)

GIOVEDÌ 24 MAGGIO 2012
35ª Seduta

Presidenza del Presidente della 1ª Commissione

VIZZINI

indi del Presidente della 5ª Commissione

AZZOLLINI

Intervengono i sottosegretari di Stato per l'economia e le finanze Ceriani e alla Presidenza del Consiglio dei ministri Malaschini.

La seduta inizia alle ore 8,30.

IN SEDE REFERENTE

(3284) Conversione in legge del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, recante disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica
(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 22 maggio.

La senatrice INCOSTANTE (PD) osserva che la relazione del ministro Giarda alle Commissioni bilancio congiunte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica reca elementi per la revisione della spesa pubblica, sulla base delle analisi di alcune strutture. L'arretratezza del funzionamento della pubblica amministrazione è dovuta, a suo avviso, a una scarsa cultura dell'amministrazione, ma anche a gravi inadeguatezze della politica, nonostante i passi avanti che sono stati compiuti. Essa si traduce in termini di mancato sviluppo e di ridotta attrattività del sistema economico, ma anche in aumento della spesa pubblica improduttiva; in particolare, nota che la pubblica amministrazione è costituita piuttosto da un agglomerato di funzioni burocratiche, mentre si perde di vista l'obiettivo della produzione di servizi ai cittadini e alle imprese, sia a livello centrale sia a livello periferico.

Il successo di una revisione della spesa pubblica è strettamente legato a una tempestiva trasformazione innovativa della pubblica amministrazione. In proposito, segnala l'anomalia - verificata anche dai dati riportati dalla relazione del ministro Giarda - per cui, al netto degli interessi e della spesa per pensioni, si registra una crescita eccessiva della spesa pubblica per l'acquisto di beni e servizi, un differenziale nei costi fra il Nord e il Sud d'Italia e un differenziale di crescita tra la spesa pubblica e quella privata. Soprattutto, tale differenziale è accompagnato da un divario molto forte di innovazione del settore pubblico rispetto a quello privato. Occorre, pertanto, perseguire una drastica riduzione dei costi di produzione e per l'acquisto di beni e servizi, sia attraverso la riproposizione di modelli come quello della Consip, la cui efficienza deve essere incrementata rispetto all'esperienza pregressa, sia con le azioni per migliorare il funzionamento quotidiano delle strutture. A tal fine, suggerisce di individuare una struttura responsabile per la revisione della spesa affidata a dirigenti, ai quali il Governo potrà impartire direttive e che potranno essere valutati per i risultati ottenuti. Per una

revisione della spesa pubblica nelle Regioni e negli enti locali, il Governo potrà concludere appositi patti e prevedere un accompagnamento da parte dello Stato, nonché misure di premialità e di incentivazione.

In secondo luogo - ma questo riguarda un orizzonte di più lungo periodo - occorre innescare un processo di innovazione e riorganizzazione della pubblica amministrazione. Per tale obiettivo, è indispensabile predisporre un sistema effettivo per il controllo di gestione e per la valutazione, orientato al perseguimento di risparmi e all'innovazione dei processi e dei prodotti.

Il senatore [AGOSTINI](#) (PD), nel riconoscere al Governo il merito di aver avviato la procedura di implementazione della *spending review*, auspica, tuttavia, che su tale tema l'Esecutivo adotti un'interlocuzione stabile con il Parlamento, conformemente a quanto previsto dall'articolo 4 del decreto-legge in esame, in base al quale il Presidente del Consiglio o il Ministro da lui delegato deve riferire semestralmente alle Camere sull'attività di razionalizzazione della spesa pubblica. Al riguardo, ricorda che sono già trascorsi i quindici giorni dalla nomina del Commissario straordinario, senza che questi abbia presentato al Comitato interministeriale il programma di lavoro previsto dall'articolo 3, comma 1. Pur nella consapevolezza che il Commissario dovrà attenersi alle indicazioni del predetto Comitato, ricorda che il dottor Bondi, sulla base dell'articolo 6 del decreto, opererà in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione, dunque secondo parametri che lo collocano in una posizione di terzietà, sul modello delle autorità amministrative indipendenti, non configurandosi, quindi, come un mero esecutore delle direttive governative.

Per quanto riguarda, poi, gli aspetti sostanziali del provvedimento, esso risulta fortemente concentrato sui profili della razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, che risulta propedeutico ad individuare quei risparmi di spesa pari a circa 4,2 miliardi per il 2012 e a 7 miliardi annui a regime, necessari ad evitare che, dal prossimo 1° ottobre, scatti l'incremento di due punti percentuali delle aliquote IVA previsto dalle manovre finanziarie dello scorso anno. Ne deriva che l'azione del Commissario straordinario sarà improntata su due livelli: uno propedeutico, per l'appunto, ad escludere l'aumento delle aliquote IVA, attraverso un'immediata razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi; l'altro, proiettato oltre il mandato annuale del Commissario, consistente nella riorganizzazione della macchina amministrativa e della spesa pubblica.

Per quanto riguarda il livello della spesa pubblica, infatti, occorre tenere in considerazione un aspetto economico e un aspetto organizzativo. In merito al primo aspetto, risulta necessario utilizzare la leva della spesa pubblica per sostituire una domanda aggregata di beni e servizi negativa con una domanda aggregata di buon livello, che permetta al Paese di inserirsi nel processo di rilancio dell'economia globale; con riferimento, invece, al profilo organizzativo, la revisione della spesa risulta essenziale per conformare la macchina amministrativa ai parametri, più volte invocati, dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità di gestione.

Dopo aver ricordato che il provvedimento in esame si inquadra nel più ampio contesto della riorganizzazione della pubblica amministrazione prevista nelle manovre economiche dello scorso anno e nei programmi di analisi e valutazione della spesa disciplinati dalla legge di contabilità, si sofferma sul già menzionato articolo 4 del disegno di legge n. 3284, auspicando che il confronto tra Parlamento e Governo sulla *spending review* non si esaurisca nella semplice trasmissione di relazioni periodiche, ma, secondo le migliori pratiche adottate dal Congresso statunitense, assuma la veste di un continuo flusso informativo, che metta il Parlamento nella condizione di effettuare un monitoraggio costante e stringente sull'attività dell'Esecutivo.

Si sofferma, infine, sulle problematiche applicative dell'articolo 12, riguardante l'aggiudicazione di appalti con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, chiedendo una riflessione al Governo circa le modalità di applicazione e gli effetti della clausola transitoria recata nel comma 3 del medesimo articolo, preannunciando, sul punto, possibili miglioramenti in sede emendativa.

Il presidente [VIZZINI](#) ricorda che l'articolo 3, comma 2, del decreto-legge stabilisce che il Commissario presenti un programma di lavoro al Comitato interministeriale entro 15 giorni dalla nomina; inoltre, ai sensi dell'articolo 4, il Presidente del Consiglio dei ministri

riferisce ogni sei mesi al Parlamento sull'attività di razionalizzazione della spesa pubblica. Da quanto risulta, il Commissario straordinario non ha ancora presentato il suddetto programma e il Presidente del Consiglio potrà informare il Parlamento solo quando sarà probabilmente scattato l'aumento di due punti percentuali dell'aliquota, previsto dal prossimo mese di ottobre, in mancanza di una riduzione della spesa tale da compensare il gettito previsto.

Pertanto, sottolinea l'esigenza che il Commissario straordinario illustri quanto prima al Parlamento il piano approvato dal Comitato interministeriale.

Interviene il sottosegretario CERIANI, il quale, nel prendere atto del rilievo svolto dal presidente Vizzini e degli altri emersi finora dal dibattito, osserva che l'aumento dell'aliquota IVA è già previsto dalla legge. Il rinvio dell'aumento dell'aliquota è generalmente auspicato, ma implica una decisione normativa e dunque lo svolgimento di lavori parlamentari, che non potranno non essere preceduti da una relazione del Governo che indichi una riduzione della spesa compensativa dell'aumento dell'IVA. Sia nel caso che si tratti di provvedimenti amministrativi, sia in quello di disposizioni legislative, il Governo dovrà dunque svolgere una comunicazione al Parlamento distinta dalla relazione semestrale - un termine comunque ordinatorio non cogente - prevista dall'articolo 4 del decreto-legge, che presuppone l'andata a regime del processo di revisione della spesa pubblica.

Il senatore [Massimo GARAVAGLIA](#) (LNP) reputa paradossale il tentativo del Governo di voler utilizzare la *spending review* come strumento per individuare risparmi immediati volti a posticipare l'incremento delle aliquote IVA previsto per il prossimo 1° ottobre, in quanto il problema principale consiste, invece, nella individuazione degli strumenti indispensabili ad evitare l'incremento dell'imposizione indiretta che si avrebbe, comunque, negli anni successivi. Oltretutto, questa sorta di operazione mediatica, tesa a procrastinare l'immediato aumento dell'IVA, appare ancor più paradossale, in considerazione del fatto che non sarà possibile conseguire l'obiettivo del pareggio di bilancio nel 2013, visto che esso slitterà, nella migliore delle ipotesi, all'anno successivo.

Osserva, poi, come la *spending review* altro non sia che il tentativo di individuare i livelli *standard* dei costi e dei fabbisogni, previsto già dal precedente Governo, con la legge delega sul federalismo fiscale.

Per raggiungere l'obiettivo dei costi *standard*, ritiene che occorra agire su due aspetti: il primo, in materia di razionalizzazione dei consumi intermedi delle pubbliche amministrazioni; il secondo, relativo alla riduzione del personale nel pubblico impiego. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, evidenzia che lo snellimento del personale pubblico di circa 500.000 unità, come peraltro previsto dal Governo britannico, risulta fattibile in considerazione di un *turn over* nelle amministrazioni pubbliche che oscilla tra il 4 e il 5 per cento e tenuto conto che, secondo gli studi più recenti, mediamente un dipendente pubblico lavora 24 giorni in meno, ogni anno, rispetto ad un dipendente privato, per cui il recupero delle ore effettive lavorate renderebbe fattibile il blocco del *turn over* e la conseguente riduzione graduale del numero di dipendenti.

Il presidente [VIZZINI](#), considerato l'imminente inizio della seduta dell'Assemblea del Senato, propone di sospendere i lavori.

Le Commissioni riunite convengono.

La seduta, sospesa alle ore 9,30, riprende alle ore 10,45.

Il senatore [GIARETTA](#) (PD) ribadisce il carattere strategico del programma di *spending review*, in considerazione del fatto che la principale problematica della spesa pubblica in Italia riguarda non tanto il suo livello complessivo, quanto la composizione interna e l'efficienza dei programmi di erogazione.

In considerazione dell'importanza del processo di *spending review*, giudica positivamente la nomina di un Commissario straordinario in grado di rimuovere le inerzie dell'apparato burocratico; altresì, ritiene che il Ministro incaricato di seguire il processo

di *spending review* si debba occupare esclusivamente di tale tematica, trattandosi di una questione che richiede un impegno a tempo pieno.

Nel riepilogare gli interventi normativi che si sono stratificati nel corso degli anni, rammenta il ruolo della Commissione tecnica per la spesa pubblica, la cui relazione adottata nel 2008 conserva ancora oggi una forte attualità.

Da ultimo, ricorda che, in base all'articolo 01 del decreto-legge n. 138 del 2011, il Governo dovrebbe presentare un programma di riorganizzazione della pubblica amministrazione, che risulta ineludibile ai fini della ottimale implementazione della *spending review*.

Il senatore [DIVINA](#) (LNP) ricorda la rigidità della composizione del bilancio dello Stato, assorbito in misura prevalente dalle spese correnti che, per loro natura, sono incompressibili. A suo avviso, è tardi per porre rimedio a tale condizione, ma nondimeno è indispensabile individuare le risorse economiche da destinare alla riduzione dell'imposizione fiscale e all'aumento degli investimenti.

Nota che il Commissario straordinario - per la cui attività è previsto un compenso che incrementa ulteriormente la spesa corrente - dovrà contare sul supporto degli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri: ciò significa che esistono risorse umane e organizzative che attualmente sono scarsamente utilizzate.

A suo avviso, un risparmio consistente potrebbe essere assicurato dalle liberalizzazioni, in attuazione del principio di sussidiarietà, trasferendo al settore privato servizi erogati dal sistema pubblico. Inoltre, si potrebbero eliminare duplicazioni e sprechi, ad esempio con la riconduzione alle ambasciate delle funzioni di promozione precedentemente svolte dall'Istituto per il commercio estero: invece, il Governo si è adoperato per revocare gli indirizzi promossi in tal senso dal Governo precedente.

Una revisione della spesa, a suo avviso, dovrebbe servire anche a far valere le responsabilità dei dirigenti delle strutture che non esercitano efficacemente le funzioni di controllo, analogamente a quanto accade nel settore privato. Inoltre, anche nel settore pubblico si dovrebbero realizzare analisi per verificare l'efficiente utilizzo delle risorse umane e dei mezzi. In particolare, si dovrebbe intervenire per razionalizzare l'organizzazione delle forze armate e delle forze di polizia. Infine, nota che i poteri del Commissario straordinario nei confronti delle pubbliche amministrazioni che non ottemperino alle direttive per la revisione della spesa pubblica non sono adeguati e denotano la debolezza del Governo tecnico, motivo essenziale per cui la sua parte politica chiede che si torni subito a votare.

Il senatore [LEGNINI](#) (PD) auspica che su un tema strategico come la *spending review* si instauri un confronto continuativo e proficuo tra il Parlamento ed il Governo.

Nel sottolineare come tale decreto affronti soprattutto aspetti procedurali, piuttosto che di merito, giudica necessario chiarire alcuni profili non del tutto evidenti, come l'ambito di operatività dell'azione del Commissario, poiché, contrariamente a quanto sostenuto da altri senatori, l'articolo 1 del decreto non sembra limitarsi alla sola razionalizzazione dell'acquisto di beni e servizi, ma coinvolge una gamma di interventi più ampia.

Ritiene poi indispensabile che l'ottimale implementazione del processo di *spending review* sia accompagnata da modifiche alla normativa vigente, giacché una semplice azione propositiva e ricognitiva sarebbe insufficiente ad aggredire questioni delicate come, a titolo esemplificativo, i trasferimenti alle imprese.

Reputa poi opportuna una riflessione sui soggetti destinatari del provvedimento, in considerazione del fatto che il decreto non si applica agli organi costituzionali e alle Regioni, fatta eccezione per quelle coinvolte nei processi di rientro dai disavanzi sanitari.

Infine, ritiene che le prerogative attribuite al Commissario straordinario siano di assoluto rilievo: basti pensare a quanto previsto dal comma 5, lettera a), dell'articolo 5, ove si prevede, su iniziativa del Commissario, la possibilità per il Presidente del Consiglio dei ministri o per il Presidente della Regione di adottare misure di sospensione, revoca o annullamento d'ufficio, anche per ragioni di opportunità, di singole procedure relative all'acquisto di beni o servizi. A tale riguardo, chiede chiarimenti circa il corretto ambito applicativo di tale previsione.

La senatrice [BASTICO](#) (PD) ritiene che una revisione della spesa pubblica sia fondamentale per evitare l'aumento dell'aliquota IVA, una misura regressiva che genera inflazione e riduzione dei consumi. Inoltre, l'individuazione di risorse aggiuntive consentirà di finanziare gli investimenti e la spesa per la formazione, che ha un significato strategico per lo sviluppo del Paese, anche se è classificata tra le spese correnti.

Il meccanismo della revisione della spesa pubblica non ha dato finora risultati significativi. È per questo che il Governo ha immaginato modalità attuative diverse dal passato; in particolare, si tratta di superare le resistenze delle amministrazioni, non come si è fatto finora con l'applicazione di tagli lineari, bensì con decisione qualificate. Finora sono state penalizzate soprattutto le spese per l'innovazione, in particolare quelle per l'istruzione e per la sicurezza, determinando una contrazione dei servizi di utilità sociale per i cittadini. Sono stati limitati anche i contributi alle famiglie, sia quelli orientati alla formazione sia quelli per il sostegno alla genitorialità: ciò ha determinato una riduzione del tasso di natalità, mentre alla famiglia è stata lasciata una impropria funzione redistributiva.

Dunque, la revisione della spesa dovrà essere concepita in termini politici e non tecnici, attraverso la partecipazione delle forze politiche, non solo nel confronto sul provvedimento in esame, bensì in modo articolato e continuo nelle Commissioni parlamentari.

Nel merito, apprezza il tentativo di concentrare le azioni di razionalizzazione sull'acquisto di beni e servizi, sugli appalti, sugli affitti, come pure la rinuncia a intervenire con tagli al personale.

Inoltre, sottolinea l'importanza di una razionalizzazione dell'ambito provinciale, anche attraverso le disposizioni contenute nella Carta delle autonomie: si tratta del bacino di riferimento anche per la riorganizzazione delle strutture dello Stato, con conseguente risparmio di risorse, considerato il trasferimento di molte funzioni amministrative agli enti locali.

La proposta di razionalizzazione della spesa coinvolge entità economiche di grande rilievo e richiede l'attuazione di operazioni dal significato anche simbolico: ad esempio, è opportuno che il Governo valorizzi i suggerimenti pervenuti dai cittadini e si adoperi per un accorpamento delle numerose celebrazioni che ogni anno coinvolgono diverse amministrazioni, in particolare i corpi di polizia.

Sottolinea la necessità di meccanismi premiali, per incoraggiare la razionalizzazione delle strutture amministrative centrali e periferiche.

Infine, condivide la proposta della senatrice Incostante, di promuovere patti con le Regioni e con gli enti locali, al fine di assicurare il loro contributo all'attuazione della revisione della spesa pubblica.

Il senatore [BENEDETTI VALENTINI](#) (PdL) ritiene difficile esprimere una valutazione compiuta sulla bontà o meno del decreto, trattandosi di un provvedimento che reca norme di carattere per lo più metodologico o procedimentale, apparendo più un contenitore, che non un decreto teso a disciplinare gli aspetti concreti della *spending review*.

Esprime, poi, una forte perplessità sugli articoli 1 e 2, ritenendo che non fosse necessario nominare né un Comitato interministeriale né, pur nel rispetto per le qualità professionali della persona, un apposito Commissario straordinario, poiché i poteri a questi conferiti possono essere esercitati dal Consiglio dei ministri e, più in generale, dalle ordinarie strutture di Governo.

Nel reputare necessario sopprimere o ridurre gli enti superflui, procedendo però con grande cautela per quanto riguarda i poli erogatori di servizi reali, quali la scuola, la sanità e la giustizia, osserva come il decreto in esame rappresenti un pericoloso precedente, poiché alla nomina di un Commissario straordinario per la *spending review* potrebbe far seguito la nomina di ulteriori figure di consulenti tecnici, così sostanzialmente eludendo il circuito della dialettica democratica tra Parlamento e Governo.

Il senatore [PARDI](#) (IdV) conferma l'interesse della sua parte politica all'opera di razionalizzazione della spesa pubblica, che deve essere perseguita con la massima trasparenza. In tale ottica, esprime perplessità sulla nomina del Commissario basata su criteri di cui il Parlamento prende atto solo in sede di conversione del decreto-legge. Inoltre, invita a precisare l'ammontare del compenso del Commissario straordinario.

Il senatore [CICOLANI](#) (PdL) esprime profonda delusione quanto ai contenuti del provvedimento in esame, che affronta soltanto aspetti marginali, anziché i nodi centrali della spesa pubblica.

Ritiene, altresì, che l'attività di *spending review* potrebbe essere svolta dalle ordinarie strutture amministrative, senza la nomina di un Commissario straordinario, oltretutto affiancato da due subcommissari; peraltro, la razionalizzazione dell'acquisto di beni e servizi, da parte delle amministrazioni pubbliche, sarebbe attuabile attraverso delle semplici circolari, senza necessità di ricorrere alla decretazione d'urgenza.

Infine, nel rilevare alcuni elementi di contraddizione tra il preambolo del decreto e le singole previsioni normative, annuncia l'intenzione di presentare emendamenti finalizzati ad affrontare i nodi centrali della revisione della spesa, senza limitarsi agli aspetti secondari.

Il presidente [VIZZINI](#) dichiara chiusa la discussione generale e informa che i Relatori hanno comunicato di rinunciare alla replica, riservandosi di rispondere ai quesiti emersi nel dibattito in sede di esame degli emendamenti.

Il sottosegretario MALASCHINI, a nome del Governo, si riserva di intervenire in sede di trattazione degli emendamenti.

Su proposta del [PRESIDENTE](#), le Commissioni riunite convengono di fissare alle ore 18 di lunedì 28 maggio il termine per la presentazione di emendamenti, da riferire al testo del decreto-legge.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 11,55.