

Nel corso del 2016, il Dipartimento ha adottato le iniziative seguendo lo schema strategico degli ambiti principali d'intervento su cui si vanno innestando i processi di riforma del settore pubblico, quali la semplificazione, la cittadinanza digitale, la riforma della Pubblica amministrazione, e la riorganizzazione delle Amministrazioni territoriali, il Patto per la salute¹⁶.

La tavola seguente sintetizza le operazioni programmate e gli impegni giuridicamente vincolanti assunti al 31 dicembre 2016:

TAVOLA 3

PON GOVERNANCE E CAPACITÀ ISTITUZIONALE – 2016

(in euro)

ASSE I	ASSE II	ASSE III	ASSE IV	Importo impegnato (Risorse UE e nazionali)
Semplificazione				10.400.000
Cittadinanza digitale				28.000.000
	ICT - per cittadinanza digitale			22.000.000
Strategia nazionale aree interne e lavoro agile				7.000.000
		Riorganizzazione P.A. territoriali		3.660.000
Patto per la salute				27.375.163
Rafforzamento capacità amministrativa				3.300.000
			Assistenza tecnica	7.257.196
Totale complessivo				108.992.359

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM

Gli interventi complementari alla programmazione comunitaria, finanziati attraverso le risorse allocate sul cap. 408 della PCM del CdR 6 “Funzione pubblica” del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri, si sono sostanziati nel 2016 nell'affidamento al Formez di una serie di progetti, finalizzati, tra l'altro, al rafforzamento della capacità amministrativa di Regioni e Enti locali (300.000 euro); allo sviluppo del sistema informativo del portale “Mobilità.gov” per la gestione di percorsi di ricollocazione del personale pubblico (750.000 euro); alle attività di assistenza e supporto alle Pubbliche amministrazioni per l'adeguamento al *Freedom of Information Act* – FOIA– (239.000 euro).

4. Il personale pubblico

4.1. La spesa per redditi da lavoro dipendente nella contabilità nazionale

Il consuntivo 2016, edito dall'ISTAT all'inizio del mese di marzo, al netto dell'inserimento del personale della RAI all'interno del perimetro di riferimento (circa 23.000 unità, di cui quasi 12.000 con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, per una spesa pari a 935 milioni), indica in 163,1 miliardi la spesa per redditi da lavoro dipendente, evidenziando un incremento rispetto al precedente esercizio di 0,7 punti percentuali.

Il consuntivo 2016 tiene conto degli effetti incrementali, connessi con il rifinanziamento contenuto nella legge di stabilità per il 2016 dell'attuazione del piano straordinario di assunzioni nella scuola e del contributo straordinario in favore del personale del comparto sicurezza-difesa (960 euro lordi annui per ciascun addetto per una spesa totale di 510,5 milioni), previsto dall'art.

¹⁶ Il Programma è focalizzato su 4 Assi di intervento: Asse I (semplificazione e riduzione degli oneri regolatori, rafforzamento del sistema giudiziario, prevenzione della corruzione e aumento della legalità); Asse II (sviluppo di soluzioni ICT); Asse III (rafforzamento della *governance* multilivello); Asse IV (assistenza tecnica).

1, comma 972, della legge di stabilità per il 2016. Si tratta di un beneficio, peraltro, “non avente natura retributiva, escluso dal calcolo dell’IRPEF e dell’IRAP e non assoggettato a contribuzione previdenziale e assistenziale”.

Va, inoltre, considerata la ripresa nel 2016 della cosiddetta dinamica incriziale della spesa di personale, dovuta alla cessazione del blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera, intervenuta a partire dal 2015.

I dati relativi al 2016 confermano il giudizio sulla straordinaria efficacia delle misure di contenimento della spesa di personale, disposte dal decreto-legge n. 78 del 2010, più volte prorogate nel tempo.

Nei primi cinque anni di vigenza delle citate misure, la spesa per redditi evidenzia un calo di oltre il 6 per cento, particolarmente evidente nel 2011 e nel 2012 (rispettivamente -1,7 e -2,1 per cento); negli anni successivi la diminuzione si consolida su valori prossimi allo 0,8 per cento. La lieve ripresa della dinamica incrementale nel 2016, comporta, comunque, rispetto al 2010, una diminuzione complessiva del 5,4 per cento.

Scomponendo il dato relativo al 2016 nei diversi sottosettori istituzionali, la spesa per redditi delle Amministrazioni centrali (al netto dell’inserimento della RAI) registra un incremento, rispetto al 2015, del 2,3 per cento.

La spesa per redditi delle Amministrazioni locali rileva, viceversa, una diminuzione dell’1,4 per cento, dovuta ai vincoli assunzionali e al blocco totale del *turn over*, fino alla conclusione delle operazioni concernenti il ricollocamento del personale delle Province.

Stabile risulta, infine, la spesa per redditi degli Enti di previdenza.

Nel quadro tendenziale a legislazione vigente, la spesa per redditi da lavoro dipendente è stimata nel DEF 2017 in aumento dell’1,6 per cento nel 2017, in diminuzione dello 0,5 nel 2018 e di nuovo in lieve aumento per i due esercizi successivi.

Per il 2017 le previsioni governative tengono conto degli ulteriori stanziamenti disposti dalla legge di stabilità per il predetto anno, pari complessivamente a 1,6 miliardi, da destinare a diverse finalità, (assunzioni in deroga, riordino delle carriere delle forze armate e delle forze di polizia, incremento dell’organico dell’autonomia scolastica, rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro).

Per il 2019 e il 2020, la lieve ripresa della spesa è dovuta all’ipotesi tecnica della corresponsione dell’indennità di vacanza contrattuale, a valere quale anticipazione del contenuto degli accordi collettivi relativi al triennio 2019-2021.

Il quadro a politiche invariate registra un incremento negli anni 2018, 2019 e 2020 pari a 550 milioni in ciascun esercizio.

Tale indicazione ha, peraltro, carattere meramente indicativo e prescinde da qualsiasi considerazione di politica economica, in merito alla sottoscrizione dei contratti collettivi e al relativo costo¹⁷.

4.2. Consistenza, composizione e costo del personale pubblico secondo i dati del Conto Annuale

Il Conto Annuale per il 2015, predisposto a cura della Ragioneria generale dello Stato nel mese di novembre 2016, ai sensi dell’articolo 60 del d.lgs. n. 165 del 2001, evidenzia all’inizio del 2016 un numero di dipendenti con rapporto di lavoro stabile pari a circa 3.222.000 sostanzialmente in linea con quello registrato 2014 (-0,1 per cento).

¹⁷ Il metodo di stima infatti è basato sull’applicazione, al triennio 2018-2020, della media dell’andamento della spesa di personale registrata negli ultimi 4-5-6 anni. Si tratta, peraltro, di un periodo in cui, per effetto delle misure restrittive, la spesa di personale ha registrato incrementi di modesto rilievo. Al riguardo, si rappresenta che, in precedenti documenti di politica economica, il quadro a politiche invariate, che dovrebbe tener conto dei probabili effetti della contrattazione collettiva, era calcolato sulla base della media degli aumenti registrati negli anni interessati al rinnovo della contrattazione.

Il nuovo metodo di calcolo determina, pertanto, una evidente sottostima dell’andamento della spesa.

TAVOLA 4

PERSONALE IN SERVIZIO NEL PERIODO 31.12.2008-31.12.2015

COMPARTO	2008	2014	2015	Variazione % 2015 su 2014	Variazione % 2015 su 2008
Scuola	1.129.863	1.038.606	1.085.082	4,1	-4,0
Corpi di polizia	330.816	313.987	312.205	-0,5	-5,6
Forze armate	191.940	187.388	181.523	-3,1	-5,4
Vigili del fuoco	31.982	33.139	33.572	1,4	5,0
Ministeri	183.414	157.808	153.149	-2,5	-16,5
Agenzie fiscali	55.238	52.570	51.228	-2,4	-7,3
Presidenza del Consiglio dei ministri	2.425	2.209	2.128	-3,3	-12,2
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	9.008	9.362	9.174	-2,1	1,8
Magistratura	10.410	10.588	10.270	-3,1	-1,3
Carriera prefettizia	1.478	1.232	1.197	-2,4	-19,0
Carriera diplomatica	935	933	917	-1,7	-1,9
Carriera penitenziaria	473	349	335	-3,0	-29,2
TOTALE SETTORE STATALE	1.947.982	1.808.171	1.840.780	1,7	-5,5
Servizio sanitario nazionale	689.856	663.796	653.352	-1,6	-5,3
Regioni ed Autonomie locali	522.319	479.050	460.348	-3,9	-11,9
Regioni a statuto speciale	72.597	93.425	91.774	-1,8	26,4
Università	119.869	101.384	99.134	-2,2	-17,3
Enti pubblici non economici	56.235	45.737	43.341	-5,2	-22,9
Enti di ricerca	17.421	20.809	20.570	-1,1	18,1
Enti dell'art. 60, c. 3, d.lgs. n. 165/2001	4.902	9.588	9.319	-2,8	90,1
Enti dell'art. 70, c. 4, d.lgs. n. 165/2001	4.200	1.256	1.194	-4,9	-71,6
Autorità indipendenti	1.428	2.085	2.155	3,4	50,9
TOTALE SETTORE NON STATALE	1.488.827	1.417.130	1.381.187	-2,5	-7,2
TOTALE	3.436.809	3.225.301	3.221.967	-0,1	-6,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Si tratta, peraltro, di un andamento derivante da una dinamica occupazionale in aumento dell'1,7 per cento, relativamente al personale statale (circa 1.841.000 unità) e in diminuzione del 2,5 con riferimento alla restante categoria di dipendenti (circa 1.382.000 unità).

In dettaglio, come evidenziato nella Tavola 4, con riferimento al personale statale, l'aumento risulta in gran parte imputabile alla dinamica del comparto scuola (+4 per cento), il più importante in termini numerici con oltre 1 milione di addetti. Tale aumento va ricondotto all'importante operazione di stabilizzazione di personale precario, intervenuta nel 2015.

A fronte di quanto sopra, diminuiscono di oltre tre punti percentuale il personale delle Forze Armate, della Presidenza del Consiglio e della Magistratura.

Il personale non statale vede una diminuzione rilevante dell'occupazione nel comparto Regioni ed Autonomie locali (-4 per cento) e meno marcata per il Servizio sanitario (-1,6).

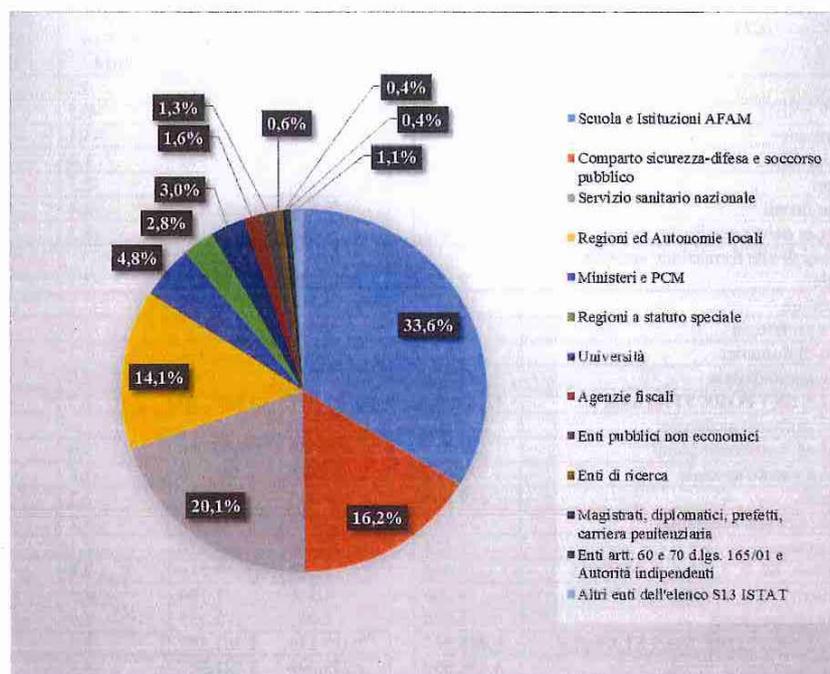
In forte calo i dipendenti degli Enti pubblici non economici (-5,2), in diminuzione meno marcata i dipendenti delle Università (-2,2) e degli Enti di ricerca (-1,1).

Complessivamente a decorrere dall'esercizio 2008, primo anno di avvio di una normativa sempre più severa e presidiata (anche se non omogenea in tutti i comparti con frequenti deroghe ed esenzioni), sul contenimento delle nuove assunzioni, la diminuzione complessiva del personale pubblico è stata del 6,3 per cento (circa 215.000 dipendenti in meno), a testimonianza della complessiva efficacia delle citate misure.

La distribuzione del personale nei diversi comparti di contrattazione, al termine del 2015, evidenziata nella figura 1, vede il 33 per cento dei dipendenti pubblici appartenenti al comparto Scuola il 16, 2 alle Forze Armate ed ai Corpi di Polizia, il 20 per cento circa al Servizio sanitario nazionale ed il 14 per cento al comparto Regioni ed Autonomie locali.

FIGURA I

COMPOSIZIONE DEL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI IN SERVIZIO AL 31.12.2015



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

In lieve diminuzione, al termine del 2015, il numero di dipendenti con rapporto di lavoro flessibile (Tavola 5) pari a 103.000 unità (-0,7).

A fronte di un incremento nella categoria dei dipendenti con contratto a tempo determinato (3,1), diminuiscono, infatti, di oltre il 20 per cento i lavoratori socialmente utili, in servizio prevalentemente presso gli Enti locali.

TAVOLA 5

PERSONALE CON RAPPORTO DI LAVORO FLESSIBILE⁽¹⁾ PER COMPARTO E TIPOLOGIA DI CONTRATTO

COMPARTO	2014					2015					Variazione % 2015/2014				
	Tempo determinato	Lavoro interinale	Formazione lavoro	LSU	TOTALE	Tempo determinato	Lavoro interinale	Formazione lavoro	LSU	TOTALE	Tempo determinato	Lavoro interinale	Formazione lavoro	LSU	TOTALE
Scuola	380	-	-	-	380	251	-	-	-	251	-33,9	-	-	-	-33,9
Vigili del fuoco	2.059	-	-	-	2.059	903	-	-	-	903	-56,2	-	-	-	-56,2
Ministeri	1.446	38	-	-	1.484	1.383	42	-	-	1.425	-4,4	12,0	-	-	-3,9
Agenzie fiscali	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	1,0	2,0	3,0	4,0
Presidenza del Consiglio dei ministri	38	4	-	-	43	40	3	-	-	42	3,8	-41,8	-	-	-0,8
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	461	6	-	3	470	327	6	-	3	336	-29,1	1,2	-	0	-29
TOTALE SETTORE STATALE	4.385	48	-	3	4.436	2.904	51	-	3	2.958	-33,8	5,8	0,0	0,0	-33,3
Servizio sanitario nazionale	28.266	5.103	8	851	34.227	30.681	6.137	6	707	37.530	8,5	20,3	-24,4	-16,9	9,6
Regioni ed Autonomie locali	23.937	2.919	187	15.646	42.689	76.727	2.760	129	12.695	42.306	11,6	5,4	-31,1	-18,9	0,9
Regioni a statuto speciale	10.949	334	4	1.082	12.370	10.390	278	3	602	11.272	-5,1	-16,7	-40,4	-44,4	-8,9
Università	3.060	84	-	16	3.159	2.832	145	-	24	3.000	-7,4	73,2	-	48,5	-5,0
Enti pubblici non economici	624	18	-	238	880	327	8	-	49	383	-47,7	-56,2	-	-79,4	-56,4
Enti di ricerca	4.047	15	-	-	4.061	3.845	91	28	1	3.964	-5,0	522,7	-	-	-2,4
Enti dell'art. 60, c. 3, d.lgs. n. 165/2001	1.027	317	27	13	1.385	1.024	100	-	-	1.124	-0,3	-68,6	-100	-100	-18,8
Enti dell'art. 70, c. 4, d.lgs. n. 165/2001	61	4	-	-	65	56	8	-	-	64	-7,3	84,0	-	-	-1,3
Autorità indipendenti	216	36	-	-	252	169	24	-	-	193	-21,6	-33,8	-	-	-23,3
TOTALE SETTORE NON STATALE	72.187	8.829	226	17.846	99.088	76.045	9.550	165	14.077	99.838	5,3	8,2	-26,9	-21,1	0,8
TOTALE	76.572	8.878	226	17.849	103.524	78.949	9.601	165	14.080	102.795	3,1	8,1	-26,9	-21,1	-0,7

⁽¹⁾ Espresso in unità annue

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

In un periodo caratterizzato dal blocco della contrattazione collettiva e dal perdurare di severi vincoli assunzionali, il costo del lavoro pubblico¹⁸ si attesta su un valore pari a 156,5 miliardi (in diminuzione dello 0,4 per cento rispetto al 2014), come risulta dalla Tavola 6.

La spesa per retribuzioni lorde del personale con rapporto di lavoro stabile è pari a 107,7 miliardi, al termine del 2015, con un valore di poco inferiore a quello registrato nel 2014.

Con riferimento al personale statale (confronta Tavola 7), la spesa per retribuzioni risulta in aumento nel comparto Scuola, in linea con la dinamica occupazionale, e nel comparto Sicurezza-Difesa (+4,3 per le Forze Armate e +2,5 per cento per i Corpi di Polizia), stabile nei Ministeri e nella PCM e in diminuzione nelle Agenzie fiscali e per il personale della Magistratura.

Per il restante personale pubblico, la spesa per retribuzioni lorde diminuisce complessivamente dell'1,5 per cento, con una dinamica più marcata nel comparto Regioni ed Autonomie locali.

Le componenti accessorie - che comprendono, peraltro, voci fisse e continuative, come l'indennità di Amministrazione o di ente - rappresentano circa il 24 per cento del trattamento complessivo.

TAVOLA 6

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO – ANNI 2014-2015

(in milioni)

AGGREGATO O VOCE DI SPESA	2014			2015		
	Settore statale	Settore non statale	TOTALE	Settore statale	Settore non statale	TOTALE
1 Retribuzioni personale a tempo indeterminato, determinato e in formazione lavoro	57.933,7	55.765,6	113.699,3	58.345,5	55.100,8	113.446,3
2 Oneri sociali a carico del datore di lavoro	17.671,1	16.338,6	34.009,7	17.415,0	16.268,8	33.683,8
3 Benessere del personale dipendente	42,9	97,5	140,4	52,5	99,6	152,1
4 Somme rimborsate ad Amministrazioni per spese personale comandato	106,1	707,0	813,2	104,6	721,8	826,4
5 Rimborsi ricevuti da Amministrazioni per spese di Personale	-89,1	-1.478,3	-1.567,4	-93,8	-1.513,2	-1.607,0
6 Redditi da lavoro dipendente (1+2+3+4+5)	75.664,8	71.430,4	147.095,2	75.823,8	70.677,8	146.501,7
7 Altri costi	5.374,2	4.709,5	10.083,7	5.318,0	4.700,3	10.018,3
8 Costo del lavoro dipendente (6+7)	81.038,9	76.139,9	157.178,8	81.141,8	75.378,1	156.519,9
9 Oneri per personale estraneo all'Amministrazione e altre spese	154,5	2.281,1	2.435,6	143,9	2.217,5	2.361,3
10 TOTALE (8+9)	81.193,5	78.421,0	159.614,4	81.285,7	77.595,6	158.881,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

¹⁸ Si tratta di una voce che nel conto annuale ricomprende le retribuzioni lorde, in denaro e in natura, gli oneri sociali a carico del datore di lavoro e del lavoratore e altre spese.

TAVOLA 7

SPESA PER RETRIBUZIONI LORDE DEL PERSONALE

(in milioni)

COMPARTO	Voci stipendiali		Trattamento accessorio		TOTALE		% 2015/2014
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	
Scuola	24.912,9	25.032,3	3.256,6	3.348,9	28.169,5	28.381,2	0,8
Corpi di Polizia	7.161,0	7.220,1	4.738,3	4.981,6	11.899,4	12.201,7	2,5
Forze Armate	4.281,8	4.324,7	2.087,3	2.321,4	6.369,2	6.646,1	4,3
Vigili del fuoco	701,2	722,3	395,9	366,7	1.097,1	1.089,1	-0,7
Ministeri	3.550,0	3.532,8	1.218,1	1.229,8	4.768,2	4.762,6	-0,1
Agenzie fiscali	1.219,3	1.237,7	723,6	600,5	1.942,9	1.838,2	-5,4
Presidenza del Consiglio dei ministri	69,8	67,0	87,8	90,6	157,6	157,6	0,0
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	277,0	290,5	33,7	41,2	310,7	331,8	6,8
Magistratura	1.361,8	1.340,0	186,3	165,9	1.548,1	1.505,9	-2,7
Carriera prefettizia	78,9	78,4	40,8	35,4	119,6	113,8	-4,8
Carriera diplomatica	51,4	56,6	122,4	88,9	173,8	145,4	-16,3
Carriera penitenziaria	16,1	16,3	11,4	11,4	27,5	27,8	1,0
TOTALE SETTORE STATALE	43.681,2	43.918,7	12.902,3	13.282,5	56.583,5	57.201,2	1,1
Servizio sanitario nazionale	19.316,7	19.086,9	7.200,6	7.165,0	26.517,3	26.251,9	-1,0
Regioni ed Autonomie locali	11.035,6	10.758,2	2.784,3	2.618,5	13.819,9	13.376,6	-3,2
Regioni a statuto speciale e Province autonome	2.511,0	2.499,0	573,2	558,7	3.084,2	3.057,6	-0,9
Università	3.669,1	3.590,6	897,4	906,6	4.566,4	4.497,2	-1,5
Enti pubblici non economici	1.191,1	1.131,4	734,4	797,3	1.925,5	1.928,6	0,2
Enti di ricerca	716,5	742,0	138,4	136,2	855,0	878,2	2,7
Enti dell'art. 60, c. 3, d.lgs. n. 165/2001	261,4	255,5	43,2	44,8	304,6	300,3	-1,4
Enti dell'art. 70, c. 4, d.lgs. n. 165/2001	43,8	42,4	23,1	24,9	67,0	67,4	0,6
Autorità indipendenti	121,0	143,8	53,9	40,8	174,9	184,6	5,5
TOTALE SETTORE NON STATALE	38.866,2	38.249,7	12.448,5	12.292,7	51.314,7	50.542,3	-1,5
TOTALE	82.547,4	82.168,4	25.350,8	25.575,1	107.898,2	107.743,5	-0,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Il Conto Annuale per il 2015 contiene, in una apposita sezione, una significativa anticipazione dell'andamento dell'occupazione nel settore pubblico nel 2016.

L'analisi effettuata attraverso una rilevazione del numero dei cedolini pagati e sui dati di spesa rilevati in un significativo campione di Enti locali, tenendo conto delle modifiche normative intervenute, stima un lieve incremento dell'occupazione, pari allo 0,3 per cento.

La Tavola 8 riporta le ultime stime effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato-IGOP sul presumibile andamento dell'occupazione nel settore pubblico nel 2016.

TAVOLA 8

STIME SUL TREND OCCUPAZIONALE NEL 2016

	% Dicembre 2016/Dicembre 2015
Scuola	3,27
Istit.ni form.ne art. e music. (AFAM)	-1,44
Ministeri	-1,89
Presidenza del Consiglio ministri	-2,26
Agenzie fiscali	-0,31
Vigili del fuoco	-1,76
Corpi di Polizia	0,46
Forze Armate	0,20
Magistratura	0,03
Carriera diplomatica	5,77
Carriera prefettizia	1,85
Carriera penitenziaria	-4,42
	% Dicembre 2016/Dicembre 2015
Enti pubblici non economici	-1,42
Enti di ricerca	-0,81
Servizio sanitario nazionale	-0,37
Comuni e Province	-4,30
Totale	0,31

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Come negli anni precedenti il Conto Annuale, in un'ulteriore sezione, pone a raffronto i dati relativi al personale pubblico riguardanti l'Italia con quelli di altri Paesi europei (Germania, Francia, Regno Unito e Spagna).

Rapportando il numero dei dipendenti e la spesa per redditi alla popolazione residente, al prodotto interno lordo, al complessivo andamento dell'occupazione, alla spesa primaria al netto degli interessi e ad altre variabili sociologiche, demografiche e macroeconomiche, l'Italia, anche per effetto delle misure adottate negli ultimi anni, presenta parametri in linea con quelli dei Paesi presi a raffronto.

4.3. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel bilancio dello Stato

Nel Rendiconto generale dello Stato, la categoria I espone, in termini di contabilità finanziaria¹⁹, la spesa per redditi, riferibile al personale della Scuola e dei Ministeri, agli appartenenti al comparto Sicurezza-Difesa (Forze Armate, Forze di Polizia e Vigili del fuoco), alle carriere prefettizia, diplomatica e penitenziaria, alla Magistratura. Tali categorie rappresentano circa il 57 per cento in termini numerici e il 53 per cento in termini di spesa per retribuzioni, del personale pubblico nel suo complesso.

Come evidenziato in precedenti relazioni, la progressiva estensione e messa a punto del sistema di pagamento delle retribuzioni tramite il cedolino unico, ha portato ad una semplificazione nella struttura dei capitoli di bilancio nei diversi stati di previsione della spesa.

Risulta, pertanto, omogenea in tutti gli stati di previsione, la classificazione delle spese di personale, con una corrispondenza tra i capitoli, i piani gestionali e i diversi livelli in cui si articola la categoria I "Spesa per redditi da lavoro dipendente"²⁰.

A fronte di una semplificazione della gestione amministrativa e contabile, peraltro, la lettura del bilancio e del Rendiconto²¹ non consentono di avere una immediata, chiara e dettagliata conoscenza della complessità della struttura retributiva e delle specificità che caratterizzano i trattamenti economici di singole categorie di dipendenti, informazioni indispensabili per attivare politiche di personale volte al riequilibrio e a un contenimento mirato della spesa. I dati di bilancio, ad esempio, non sempre evidenziano in modo separato i compensi attribuiti alla dirigenza e l'incidenza sul totale della retribuzione di risultato.

I dati del Rendiconto 2016 (Tavola 9) disaggregati per sottocategorie economiche evidenziano, per il personale a carico del bilancio dello Stato, un incremento della spesa - in termini di impegni lordi - di 3,3 punti percentuali, rispetto al 2015.

Tale andamento è la risultante di un più elevato aumento (3,8 per cento) della spesa per retribuzioni lorde in denaro, a fronte di una più moderata variazione dei contributi sociali a carico del datore di lavoro (+2,6 per cento).

¹⁹ Proprio in quanto espressi in termini di contabilità finanziaria, i dati esposti nel bilancio dello Stato non coincidono con quelli rilevati in contabilità nazionale. L'ISTAT, inoltre, nelle rilevazioni relative al rendiconto di ciascun esercizio, utilizza dati provvisori contenuti in un preconsuntivo semplificato, che vengono poi riclassificati per essere esposti secondo la metodologia prevista dal Sistema Europeo di contabilità. I dati riportati nel Rendiconto generale dello Stato differiscono anche da quelli rilevati nel Conto Annuale, che prende in considerazione i pagamenti effettuati in ciascun esercizio quali risultanti dai cedolini mensili.

²⁰ Anche nel 2016, peraltro, sono stati frequenti i fenomeni di riclassificazione di alcune singole voci di spesa tra le diverse sottocategorie, con difficoltà di una lettura omogenea nella serie storica dei dati.

²¹ Nel bilancio dello Stato per il 2017, articolato in azioni, le spese di personale, ai fini della gestione e della rendicontazione, sono assegnate nell'ambito di ciascun programma in una apposita azione.

TAVOLA 9

CATEGORIA I - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE
PER CLASSIFICAZIONE ECONOMICA DI II E III LIVELLO

(in milioni)

Classificazione di II livello	Classificazione di III livello	Impegni Lordi							
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. % 2016/2015	Var. % 2016/2015
1 RETRIBUZIONI LORDE IN DENARO	1 Stipendi	53.750	52.528	52.892	49.470	49.727	51.189	-4,8	2,9
	2 Lavoro straordinario	1.500	1.377	1.436	1.480	1.442	1.230	-18,0	-14,7
	3 Fondo unico di amministrazione	1.153	1.016	1.060	1.128	1.322	1.666	44,4	26,0
	4 Incentivi per l'offerta formativa	13	19	17	17	17	17	36,8	2,7
	5 Altri compensi al personale	3.604	4.155	2.825	2.143	2.346	2.736	-24,1	16,6
	6 Lavoro a tempo determinato	9	8	12	2.994	2.972	3.203	***	***
	Totale	60.029	59.104	58.242	57.232	57.826	60.041	0,0	3,8
2 RETRIBUZIONI IN NATURA	1 Buoni pasto	124	119	118	114	115	124	-0,2	7,5
	2 Mense	201	200	199	262	261	323	60,7	23,8
	3 Vestiario	99	94	72	73	86	76	-23,2	-11,9
	4 Altre	383	388	366	370	362	298	-22,3	-17,8
	Totale	807	801	754	818	824	820	1,6	-0,5
3 CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	1 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	27.315	27.027	27.452	27.733	27.621	28.348	3,8	2,6
	2 Competenze accessorie		0	0	0			***	0,0
	3 Fondo unico di amministrazione	0						0,0	***
	Totale	27.315	27.027	27.452	27.733	27.621	28.348	3,8	2,6
4 CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	1 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.149	1.159	1.184	1.134	1.074	1.028	-10,5	-4,2
	Totale	1.149	1.159	1.184	1.134	1.074	1.028	-10,5	-4,2
TOTALE		89.300	88.091	87.632	86.916	87.344	90.237	1,1	3,3

Il totale non comprende i redditi relativi ad alcuni Organi a rilevanza costituzionale, in quanto non classificati, nel Sistema conoscitivo RGS-Cdc, in nessuna categoria economica.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

L'analisi disaggregata della spesa di personale per i vari stati di previsione è riportata nella Tavola 10.

TAVOLA 10

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE NEI MINISTERI

(in milioni)

MINISTERI	Impegni lordi		
	2015	2016	% 2016/2015
Ministero dell'economia e delle finanze	15.262,6	16.190,5	6,1
Ministero dello sviluppo economico	177,8	161,1	-9,4
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	310,3	306,5	-1,2
Ministero della giustizia	5.430,4	5.343,5	-1,6
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	702,1	681,5	-2,9
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	38.906,6	40.557,5	4,2
Ministero dell'interno	8.757,7	8.286,3	-5,4
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	61,5	62,0	0,9
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	812,7	900,2	10,8
Ministero della difesa	15.186,6	16.060,9	5,8
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	472,7	500,0	5,8
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo	728,2	673,9	-7,5
Ministero della salute	156,8	153,5	-2,1
Totale	86.965,9	89.877,6	3,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Con riferimento al Ministero dell'economia e delle finanze va osservato che la categoria "Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro" comprende anche una quota, pari a 10,8 miliardi, stanziati sul cap. 2148 "Contribuzione aggiuntiva all'INPS - ex gestione INPDAP a carico delle Amministrazioni statali", destinata al trasferimento all'INPS dei contributi relativi a

tutto il personale pubblico, al fine di consentire l'avvio della gestione unificata dei trattamenti, in esito all'incorporazione dell'INPDAP nell'INPS. L'aumento riscontrato (6,1 per cento) è da imputare, in parte, al cap. 3027 "Fondo da ripartire per l'attuazione dei contratti del personale delle Amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo, ivi compreso il personale militare e quello dei Corpi di Polizia e delle università", che nel 2016 è stato alimentato dalle risorse stanziare dalla legge di stabilità per il medesimo anno.

Riguardo al dato del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'incremento (10,8 per cento) è da imputare al cap. 1174, che fa capo al Programma "Sistemi idrici, idraulici ed elettrici"²². Rispetto al 2015, lo stanziamento iniziale del Programma è in crescita (+48 per cento), in quanto le previsioni sono state formulate tenendo conto di maggiori risorse umane per lo svolgimento delle linee di attività.

Per il Ministero dell'istruzione, la crescita dei redditi (4,2 per cento) va imputata alla spesa per il personale supplente, che aumenta, rispetto al 2015, sia nell'istruzione pre-scolastica, sia nell'istruzione primaria che in quella secondaria di primo grado (cap. 1227, 1228 e 1229).

Tra le Amministrazioni che presentano i redditi da lavoro in diminuzione, si segnala il Ministero dello sviluppo economico, in particolare i cap. 1205 e 2491, rispettivamente facenti capo ai programmi "Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza" e "Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione, riduzione inquinamento elettromagnetico", per i quali la previsione della spesa per redditi è stata fatta, per singola qualifica, in relazione al personale che si prevede sarà in servizio nel triennio di riferimento.

La Tavola 11 evidenzia, nel periodo 2010-2016, le variazioni del rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente (al lordo dell'IRAP) e il totale delle spese correnti (titolo I), in termini di impegni lordi.

Nel 2016 il predetto rapporto risulta pari al 17,2 per cento con una diminuzione di oltre un punto percentuale rispetto al 2015.

Nell'esercizio trascorso, infatti la spesa corrente diminuisce del 3,5 per cento, mentre la spesa per redditi aumenta, come detto, di 3,4 punti percentuali.

Per il periodo 2010-2015, risulta evidente il contributo arrecato da politiche di personale fortemente restrittive, al contenimento della spesa corrente, comunque in aumento in relazione all'incremento della componente dovuta alle prestazioni sociali.

TAVOLA 11

RAPPORTO TRA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE + IRAP E SPESA CORRENTE

(in miliardi)

Esercizio	Spesa corrente (impegni lordi)	Variazioni annuali %	Spesa per redditi e IRAP (impegni lordi)	Variazioni annuali %	Rapporto spesa per redditi+IRAP e spesa corrente
2010	474,66	-1,4	93,57	-0,9	19,7
2011	472,32	-0,5	93,64	0,1	19,8
2012	489,35	3,6	92,35	-1,4	18,9
2013	510,84	4,4	91,91	-0,5	18,0
2014	526,20	3,0	91,20	-0,8	17,3
2015	569,80	8,3	91,68	0,5	16,1
2016	549,65	-3,5	94,79	3,4	17,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

²² Il Programma riguarda l'approvazione di progetti delle grandi dighe e la vigilanza sulla costruzione delle dighe, in relazione agli aspetti di sicurezza sismica ed idraulica, nonché l'approvazione di progetti di opere di derivazione dai serbatoi e di adduzione all'utilizzazione, comprese le condotte forzate e i finanziamenti e la realizzazione delle opere per la salvaguardia di Venezia, la difesa delle coste e il riequilibrio idrogeologico della laguna di Venezia.

Significativo è anche il raffronto tra l'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente e quella per consumi intermedi (Tavola 12); tale ultima categoria di spesa, è infatti indicativa dei costi sostenuti per l'acquisto dei mezzi strumentali all'esercizio delle funzioni amministrative, che concorrono, insieme alla spesa di personale, al complessivo funzionamento della macchina statale.

Nel 2016 si registra una lieve inversione del *trend*, che negli anni dal 2010 al 2015, aveva visto un incremento del rapporto tra consumi intermedi e spesa per redditi, in relazione al costante incremento della prima voce e alla diminuzione della seconda.

TAVOLA 12
RAPPORTO TRA SPESA PER CONSUMI INTERMEDI E SPESA
PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE + IRAP

(in miliardi)

Esercizio	Consumi intermedi (impegni lordi)	Spesa per redditi e IRAP (impegni lordi)	Variazioni annuali %
2010	9,80	93,57	10,5
2011	10,97	93,64	11,7
2012	10,53	92,35	11,4
2013	12,18	91,91	13,3
2014	12,28	91,20	13,5
2015	12,87	91,68	14,0
2016	13,12	94,79	13,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.4. Un'agenda per la ripresa della contrattazione collettiva

Con la approvazione in via definitiva dei decreti legislativi contenenti le modifiche al testo unico del pubblico impiego e al d.lgs. n. 150 del 2009, risulta completata la cornice giuridica per il riavvio della contrattazione collettiva per i dipendenti pubblici.

Il primo dei predetti decreti legislativi, come riferito al paragrafo 1, ridefinisce il riparto di competenze tra le fonti autoritative e negoziali e introduce nuove modalità procedurali per l'esercizio dell'azione disciplinare, resa maggiormente celere mantenendo il rispetto delle garanzie di difesa degli interessati.

Con il secondo viene rivisto su nuove basi il sistema di valutazione dei dipendenti, che dovrà essere coerentemente declinato in sede di contrattazione, dando prevalenza, ai fini della distribuzione delle risorse destinate ai trattamenti accessori, alla cosiddetta *performance* organizzativa, cioè ai risultati raggiunti complessivamente da ciascuna struttura.

Resta aperto il problema relativo alla determinazione degli incrementi contrattuali.

Come riferito nell'audizione sul documento di economia e finanza per il 2017²³, gli importi stanziati nella legge di bilancio per il 2017, specificamente destinati ai rinnovi contrattuali, garantiscono al momento solo in parte l'attuazione dell'Intesa sottoscritta tra il Governo e le parti sociali, che prefigurava incrementi retributivi non inferiori a 85 euro mensili lordi medi, cifra analoga alla dinamica contrattuale del settore privato nel medesimo periodo.

Alla legge di bilancio per il 2018 è dunque affidato il compito di implementare le risorse disponibili²⁴.

Nel merito dei contenuti dei prossimi accordi, la Corte auspica che, superata la fase di un necessario approccio al pubblico impiego in termini esclusivi di riduzione della spesa, la contrattazione rappresenti l'occasione per il riavvio di politiche mirate a recuperi di efficienza e

²³ Audizione del 19 aprile 2017 (delibera n.4/2017).

²⁴ Nella citata audizione la Corte sottolineava, inoltre, il problema relativo alla sostenibilità degli oneri per la nuova contrattazione da parte delle amministrazioni non statali.

produttività delle Pubbliche amministrazioni, sia pur tenendo conto del vincolo delle risorse complessive. I contratti collettivi, infatti, devono rappresentare uno dei momenti di un più ampio disegno, in cui l'individuazione delle professionalità, il dimensionamento degli uffici, centrali e periferici, la revisione degli organici e l'ordinamento del personale, siano effettivamente correlati ad una verifica del fabbisogno di attività amministrativa ed al conseguente dimensionamento e alle modalità di funzionamento dell'organizzazione.

Proprio la separazione tra politiche di personale e revisione degli assetti organizzativi è, infatti, alla base delle criticità evidenziate nel *Country Report* 2016 dell'Unione europea, che ha sottolineato l'esistenza di un *missmatch* tra i compiti demandati all'Amministrazione e l'assetto ordinamentale, il dimensionamento e le caratteristiche del personale pubblico.

Va, dunque, ripreso su tali basi il processo di riforma della disciplina del pubblico impiego, riavviando il percorso verso la redazione di un organico testo unico, che superi le attuali antinomie e le difficoltà di lettura del d.lgs. n. 165 del 2001, oggetto di reiterate modifiche, non sempre tra loro coerenti.

Scaduto il termine per l'esercizio della delega, prevista dall'art. 11 della legge n. 124 del 2015, uno dei nodi da affrontare resta la riforma dell'assetto ordinamentale della dirigenza pubblica.

In vista di una ripresa del percorso riformatore, tornano di attualità le considerazioni formulate dalla Corte nelle audizioni svolte sul disegno di legge delega per la riforma della pubblica amministrazione.

In quella sede, la Corte segnalava, tra l'altro:

- l'opportunità di una preliminare opera di revisione della qualifica dirigenziale, attualmente attribuita a numerosi Uffici che evidenziano un numero ridotto di dipendenti;
- la necessità di contemperare l'esigenza di mobilità dei dirigenti pubblici, con la salvaguardia delle specifiche professionalità necessarie alla direzione di specifici Uffici;
- la predisposizione di un coerente ed univoco quadro di riferimento per il ricorso a professionalità esterne;
- l'unificazione dei criteri per la graduazione della retribuzione di posizione dei dirigenti, che attualmente dipende dal diverso dimensionamento dei fondi unici di amministrazione nei diversi Enti;
- la definizione anche in modo graduato della retribuzione di risultato in relazione agli obiettivi effettivamente raggiunti, in esito ad un effettivo percorso di valutazione.

5. Le società di servizi strumentali

La legge n. 124 del 2015 e il d.lgs. n. 175 del 2016 sulle società a partecipazione pubblica, si collocano tra quegli interventi normativi che, più di altri, hanno mirato a conseguire, negli ultimi anni, risparmi di spesa nel settore pubblico attraverso l'introduzione di strumenti di razionalizzazione del sistema dei servizi, laddove in passato si era cercato di agire privilegiando azioni di taglio più squisitamente settoriale.

Il "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica", varato nel 2016, costituisce pertanto il risultato di un lavoro di sistematizzazione della normativa prodotta finora in materia di "società pubbliche" e si propone come uno strumento volto a favorire processi di razionalizzazione e di miglioramento della qualità dell'offerta dei servizi alle imprese, alle famiglie e alle Amministrazioni pubbliche.

La norma, infatti, disegna regole generali per tutte le Amministrazioni pubbliche che intendono costituire, mantenere e gestire le società partecipate prevedendo che (art. 1, comma 2) siano tenuti in considerazione, tra gli altri, elementi quali: la gestione efficiente delle partecipazioni pubbliche, la tutela della concorrenza e del mercato e, soprattutto, la razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica. Si rileva che il recente decreto correttivo al

d.lgs. n. 175 del 2016²⁵ consente di riconoscere, con maggiore puntualità, gli ambiti di attività in cui i beni e i servizi di tipo “strumentale” vengono prodotti per l’Ente controllante.

Dal punto vista sostanziale, si richiamano le Amministrazioni partecipanti, in continuità con quanto già stabilito in passato, a perseguire comportamenti “responsabili” nella costituzione e nel mantenimento in essere delle società strumentali.

Nel quadro dei risparmi attesi dal processo di revisione avviato con il decreto, l’analisi mira ad individuare, nell’ambito delle società strumentali controllate dai Ministeri, (che rappresentano il 20 per cento circa delle oltre 200 società partecipate, direttamente e indirettamente, da Ministeri e Presidenza del Consiglio)²⁶ un insieme omogeneo di soggetti che svolgono attività di tipo strettamente strumentale/ancillare - dato il loro profilo funzionale ed economico - nei confronti dell’Amministrazione controllante.

Per verificare quanto le società così individuate incidano sulla spesa per la fornitura di servizi strettamente connessi al funzionamento dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato necessario, tuttavia, sciogliere alcune questioni definitorie che hanno consentito di delimitare in modo puntuale il campo di osservazione. La questione connessa alle forme organizzative che le Amministrazioni pubbliche scelgono di volta in volta per lo svolgimento di specifiche funzioni è stata dibattuta, del resto, in numerosi contesti. Il modello delle società strumentali si colloca tra le forme più controverse e per questo motivo è stato oggetto, in passato, di numerosi interventi normativi e di interpretazioni dottrinali mirate ad individuare le “condizioni” che permettono di qualificare un’attività come “strumentale”. Tre di queste sono considerate imprescindibili: 1) che il servizio fornito dall’impresa sia orientato a soddisfare, in via prevalente, le necessità dell’Amministrazione; 2) che il rischio della gestione sia collocato in capo all’Amministrazione controllante; 3) che il servizio fornito sia remunerato da parte dell’Amministrazione controllante²⁷.

Allo scopo di individuare in modo puntuale tali società, la definizione di “strumentale” è stata confrontata con la definizione di “ancillare” utilizzata nell’ambito delle classificazioni statistiche internazionali, applicate per rappresentare i conti economici di imprese ed istituzioni. Per meglio chiarire il punto si ricorda che, secondo la classificazione statistica europea delle attività economiche²⁸, le attività di tutti gli operatori economici, sia imprese che istituzioni, sono classificate sulla base del criterio della prevalenza economica della produzione (valutata in termini di valore aggiunto). La produzione è generalmente realizzata con il “supporto di un certo numero di attività ancillari, quali, ad esempio, la contabilità, il trasporto, i sistemi informativi, la gestione degli immobili (...). Pertanto, le attività ancillari sono quelle che esistono soltanto per supportare le attività economiche principali e secondarie (delle imprese), attraverso la fornitura di beni e servizi ad uso esclusivo dell’operatore economico servito”²⁹. Il Sistema europeo dei conti (SEC2010) ha recepito e introdotto la definizione di “ancillare” anche per quegli operatori, controllati da una Pubblica amministrazione, che producono servizi in aree quali, ad esempio, il settore finanziario, quello degli investimenti o dell’acquisto/vendita. Tali attività, specifica il Sec2010, sono svolte da “unità ausiliarie” della Pubblica amministrazione che “forniscono tutta la produzione ai rispettivi proprietari per l’utilizzo come consumi intermedi o investimenti fissi lordi”³⁰. L’applicazione della regola SEC2010 ha comportato, come conseguenza, l’inclusione degli operatori economici caratterizzati dai requisiti fin qui descritti, nel perimetro del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche.

Intersecando la definizione di strumentale e di ancillare (sulla base delle caratteristiche comuni ad entrambe le definizioni) è stato possibile delimitare un insieme omogeneo di società

²⁵ Approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri l’8 giugno 2017.

²⁶ Sono escluse le quotate.

²⁷ Consiglio di Stato, sentenza Sez. V, 1 aprile 2011, n. 2012.

²⁸ Cfr. Eurostat Nace, Rev.2, *Statistical classification of economic activities in the European Community*.

²⁹ Eurostat Nace, Rev.2, XXX, p.22 (2.2 -51.) cit.

³⁰ SEC2010, par. 20.24.

che svolgono attività strumentali (22 società)³¹ e analizzare la spesa sostenuta da Ministeri e Presidenza del Consiglio dei ministri per la fornitura di servizi di supporto. Per le loro caratteristiche organizzative ed economiche, le società analizzate sono state classificate in tre sottogruppi, in quanto produttrici di specifici “Servizi di supporto informativo-Acquisti”, “Servizi di tipo finanziario e gestione del patrimonio” e di “Servizi tecnico-professionali”.

La spesa sostenuta da Ministeri e Presidenza del Consiglio per servizi strumentali espone, nel triennio 2014-2016, un importo medio pari a circa 617 milioni, con una concentrazione nelle categorie dei consumi intermedi (circa il 54 per cento del totale) e degli investimenti fissi lordi (circa il 27 per cento).

In particolare il sottoinsieme delle società attive nella fornitura di “Servizi di supporto informativo-Acquisti”, al cui interno si collocano Sogei S.p.A. e Consip S.p.A., entrambe società per azioni *in house* del Ministero dell’economia e finanze che ne è l’azionista unico, rappresenta l’area di spesa più significativa, con un valore medio nel triennio pari a più di 483 milioni.

TAVOLA 13
SPESA PER SERVIZI STRUMENTALI
(in migliaia)

Tipologia società	Categoria economica	2014	2015	2016	Media nel triennio
Servizi di supporto informatico - Acquisti	Acquisizioni di attività finanziarie	32.817,00	32.817,00	32.817,00	32.817,00
	Consumi intermedi	314.057,23	327.849,43	317.220,98	319.709,22
	Contributi agli investimenti	4,37	1.916,61	0,61	640,53
	Contributi agli investimenti ad imprese	7,69	4,67		6,18
	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	153.646,24	109.582,01	122.477,27	128.568,51
	Redditi da lavoro dipendente	108,48	74,54	204,52	129,18
	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	2.778,82	601,28	220,32	1.200,14
	Trasferimenti correnti a imprese		516,58		516,58
	Totale	503.419,83	473.362,12	472.940,70	483.240,88
Servizi finanziari e gestione patrimonio	Altre uscite correnti	0,84	0,84		0,84
	Consumi intermedi	12.149,93	6.681,81	1.439,53	6.757,09
	Contributi agli investimenti	4.996,69			4.996,69
	Contributi agli investimenti ad imprese	25.000,00		68.993,53	46.996,76
	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	520,66	1.767,87	2.239,16	1.509,23
	Trasferimenti correnti alle famiglie e istituzioni sociali private	212,38		687,38	449,88
	Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	6.253,41	11.573,80	9.531,17	9.119,46
	Totale	49.133,91	20.024,32	82.890,76	50.683,00
Servizi tecnico-professionali	Altre uscite correnti		859,97		859,97
	Consumi intermedi	13.918,02	15.145,80	21.328,20	16.797,34
	Contributi agli investimenti	6.716,11	4.595,18	5.325,76	5.545,68
	Contributi agli investimenti ad imprese	11.997,10	17.315,12	17.678,47	15.663,56
	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	45.376,18	27.663,70	60.857,01	44.632,30
	Trasferimenti correnti all'estero			16,23	16,23
	Totale	78.007,40	65.579,78	105.205,66	82.930,95
	Totale complessivo	630.561,15	558.966,22	661.037,12	616.854,83

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

³¹ Si tratta di: Sogei, Sose, Consip, Consap, Studiare sviluppo, Istituto poligrafico dello Stato, GSE, Invitalia, Coni servizi, Formez, So.Fi.Coop, Eur, Italia lavoro, Sogesid, Sogin (individuata quale operatore nazionale del “Servizio Integrato”, deputato a garantire tutte le fasi del ciclo di gestione delle sorgenti radioattive dismesse e non più utilizzate in base all’art. 17, del d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 52), Cinecittà, Difesa servizi, Ismea, Unirelab, Cooperazione finanza-impresa, Invimit e Ales (che incorpora anche Arcus).

Meno significativa l'area di spesa del sottoinsieme delle società che svolgono "Servizi di tipo finanziario e di gestione del patrimonio immobiliare" dove si osserva un valore medio, nel triennio, pari a poco più di 50 milioni. Si tratta di un settore rappresentato da società che svolgono in prevalenza attività di gestione degli incentivi pubblici per lo sviluppo delle imprese, come nel caso di Invitalia S.p.A. e delle sue controllate, che rappresenta l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, di cui il Ministero dell'Economia è azionista unico. Appartengono al gruppo Invitalia le società Infratel Italia (società *in-house* del Ministero dello sviluppo economico e soggetto attuatore dei Piani Banda Larga e Ultra Larga del Governo), Italia Turismo (si occupa di investimenti strategici in campo turistico-ricettivo, proprietaria di immobili adibiti a strutture ricettive in alcune Regioni del Sud Italia), Invitalia Ventures SGR (SGR di gestione del Fondo di Venture capital) e Invitalia Partecipazioni (società di gestione di partecipazioni del Gruppo Invitalia).

Funzioni specifiche di gestione del risparmio e sviluppo del patrimonio immobiliare pubblico, anch'esse ricadenti nell'area dei servizi ancillari, sono in capo ad Invimit SGR, dove anche qui il Ministero dell'economia è azionista unico.

Un po' più elevata, seppure modesta, risulta la spesa media osservata, infine, nel triennio per le società che erogano "Servizi tecnico-professionali" (con quasi 83 milioni), quali ad esempio Ales-Arte Lavoro e Servizi S.p.A., società per azioni del Ministero dei beni culturali che ne è l'azionista unico. Ales si caratterizza per la fornitura di servizi di supporto all'attività istituzionale per i quali sono richieste profili professionali spiccatamente tecnici³² (nell'area della gestione del patrimonio librario e documentario, nella catalogazione, nella conservazione dei beni artistici e culturali, ecc.) così come la Sogesid S.p.A., controllata dal Ministero dell'economia e finanze che ne è l'azionista unico, impegnata nella fornitura di servizi di assistenza tecnica, risanamento e salvaguardia e monitoraggio del territorio e dell'ambiente.

La tavola 14 riporta i dati relativi al personale delle società strumentali, relativi al 2015, sulla base di quanto esposto nelle note integrative ai bilanci degli enti.

TAVOLA 14
PERSONALE DELLE SOCIETÀ STRUMENTALI – ANNO 2015

Società strumentali	Totale personale
Servizi di supporto informatico - Acquisti	5.947
Servizi finanziari e gestione patrimonio	2.852
Servizi tecnico-professionali	2.013
TOTALE	10.812

Fonte: elaborazione Cdc su dati tratti dalle note integrative ai bilanci delle società 2015

Nel complesso, dunque, i settori dell'informatica e della centralizzazione degli acquisti delle Amministrazioni pubbliche risultano le aree di spesa più significative come, del resto, emerge anche dal volume delle attività intestate a Sogei e Consip, le due società più grandi, in termini di addetti e fatturato, del settore.

Nel corso del 2016 i diversi interventi di riorganizzazione che hanno interessato le citate società sono stati finalizzati in parte anche a ridisegnare il sistema di offerta dei servizi in forme più rispondenti alle nuove esigenze determinate dalla stratificazione di disposizioni normative che hanno inciso sul loro ambito di operatività allargando il perimetro delle attività ad esse intestate³³.

I rapporti finanziari tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le società *in-house*, Sogei S.p.A. e Consip S.p.A., sono rispettivamente regolamentati da un contratto di servizio-

³² Con la legge di stabilità 2016, Ales ha incorporato, per fusione, la Arcus S.p.A., avvenuta *ope legis* ex art. 1, comma 322, della legge 28 dicembre 2015 n. 208.

³³ Legge n. 135 del 7 agosto 2012.

quadro e relativi contratti esecutivi per la prima e da convenzioni per la seconda, e profilati sulla base del volume delle attività svolte per il Ministero controllante nonché di altri organi dello Stato, di enti e società a partecipazione pubblica.

Dal punto di vista organizzativo, si osserva che la crescita del volume delle attività gestite da Consip, determinata anche dalle modifiche introdotte dalla legge n. 232 dell'11 dicembre 2016 (legge di bilancio 2017) ha contribuito ad accelerare il processo di riorganizzazione della struttura, con l'approvazione, nel marzo del 2017, di un nuovo modello organizzativo e di un nuovo organigramma, nonché di un più ampio sistema di controlli e di aggiornamento delle procedure aziendali di gestione del rischio³⁴.

Tutto il 2016, del resto, è stato caratterizzato da un processo di graduale riorganizzazione delle strutture che ha comportato una revisione dei processi di produzione determinata dall'ampliamento del perimetro delle attività della società nel quadro di quanto previsto in diversi commi della legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208)³⁵. Dal punto di vista finanziario, si segnala che il *budget* 2016 approvato dal Consiglio di amministrazione, nel dicembre 2015, è stato anch'esso successivamente sottoposto (nel marzo dello stesso anno), ad una revisione.

In sostanza il modello organizzativo e strategico della società, scaturito dai processi di rimodulazione delle attività, si articola (nella misura dell'80 per cento del fatturato) come descritto nel nuovo Statuto, approvato in assemblea straordinaria il 20 dicembre 2016 in tre grandi aree di azione quali:

- a) l'esercizio a favore delle Pubbliche amministrazioni delle attività di:
- centralizzazione della committenza e di committenza ausiliarie, ivi comprese quelle in favore di Sogei S.p.A. per le acquisizioni di beni e servizi;
 - realizzazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti, ivi comprese lo sviluppo e la gestione del sistema informatico di *e-procurement* del Ministero dell'economia e delle finanze, anche per l'utilizzo del predetto sistema in favore delle Amministrazioni per le quali svolge attività di centrale di committenza;
 - realizzazione del programma di dismissione dei beni mobili di cui all'art. 1, commi 19 e 20, del decreto-legge n. 95 del 2012 convertito dalla legge n. 135 del 2012;
- b) l'esercizio di attività ad essa affidate con provvedimenti amministrativi del Ministero dell'economia e delle finanze;
- c) l'esercizio di attività di centrale di committenza, ivi comprese le attività di committenza ausiliarie, ai fini della realizzazione e gestione dei progetti in materia di Amministrazione digitale, ai sensi del combinato disposto dell'art. 4, comma 3-*quater*, decreto-legge n. 95 del 2012

³⁴ Il comma 413 prevede, infatti, che il Ministero dell'economia e delle finanze avvii, tramite Consip, un'analisi volta ad individuare nuovi strumenti di acquisto per l'acquisizione di beni durevoli e la successiva concessione degli stessi; il successivo comma 415 prevede che il medesimo Ministero dell'economia e delle finanze avvii una sperimentazione per divenire acquirente unico per proprio conto e per conto del Ministero dell'interno e delle loro rispettive articolazioni territoriali, per le merceologie dell'energia elettrica e del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto.

³⁵ Solo per citare alcune disposizioni, tra quelle che hanno inciso sull'ampliamento del perimetro di attività si richiama, nello specifico l'art. 1, comma 504, che stabilisce che gli strumenti di acquisto e negoziazione di Consip possono includere anche attività di manutenzione; il comma 507 interviene, poi, sulla disciplina del *benchmark* disponendo che con d.m. del MEF (21 giugno 2016), sentita l'ANAC, siano definite le caratteristiche essenziali delle prestazioni principali che saranno oggetto delle convenzioni stipulate da Consip. In seguito alla loro attivazione si prevede, inoltre, che siano pubblicati sul sito istituzionale del Ministero e sul Portale del Programma i valori delle caratteristiche essenziali e i relativi prezzi che costituiscono i parametri di prezzo-qualità. Al comma 508, si prevede che nei casi d'indisponibilità della convenzione Consip e in mancanza dei prezzi di riferimento forniti dall'ANAC, i prezzi dell'eventuale precedente edizione di una convenzione, opportunamente adeguati con provvedimento dell'ANAC, costituiscano prezzo massimo di aggiudicazione. Il comma 498 estende l'obbligo di rispetto del *benchmark* (art. 26, comma 3, legge n. 488 del 1999) anche alle società controllate dallo Stato e a quelle controllate dagli Enti locali che siano organismo di diritto pubblico. I commi da 512 e ss., introducono una disciplina specifica per l'acquisizione centralizzata dei beni ICT e di connettività, modificata successivamente dalla legge di bilancio per il 2017 (legge n. 232 del 2016).

convertito dalla legge n. 135 del 2012 e dell'art. 14-*bis* del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82³⁶.

Da segnalare che, nell'ambito della riorganizzazione delle attività descritte, la società, sempre nel corso del 2016, ha ritenuto necessario un incremento del personale di 91 unità. Infine, nel dicembre 2016, ancora nel quadro di una politica di revisione delle funzioni strategiche e dunque della individuazione delle aree di rischio più rilevanti, è stata istituita la funzione “*Ethics & corporate office*” al fine di fornire un supporto all'Organo di vigilanza e al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per la gestione dei programmi associati alle politiche di anticorruzione, trasparenza e responsabilità amministrativa degli enti.

Tra le nuove attività (o proroghe di attività già in corso) sottoscritte nel corso del 2016 da Consip con il Ministero dell'economia e delle finanze si segnalano: la proroga della realizzazione e gestione delle attività di supporto agli acquisti per le PP.AA. (fino al 31 dicembre 2016) per il Dipartimento dell'Amministrazione generale del personale e dei servizi; la sottoscrizione di una convenzione con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per lo svolgimento di attività di supporto in tema di *governance* dei sistemi di gestione e controllo degli interventi di politica comunitaria (Igrue 2016-2020); la convenzione sottoscritta (ottobre 2016) con Equitalia S.p.A. ed avente ad oggetto lo svolgimento di attività di consulenza per l'attuazione delle disposizioni di pagamento delle Amministrazioni pubbliche.

Nel quadro di quanto previsto dal d.lgs. n. 175 del 2016 e dall'art. 61, comma 5 del d.lgs. n. 179 del 2016 di modifica del Codice dell'Amministrazione Digitale anche l'assemblea degli azionisti della Sogei S.p.A. ha approvato la modifica dello Statuto sociale nel dicembre 2016.

Il nuovo statuto stabilisce che la Sogei S.p.A., abbia per oggetto prevalente (almeno per l'80 per cento del fatturato) la prestazione di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze e alle Agenzie fiscali e, specificamente, tutte le attività finalizzate alla realizzazione, sviluppo, manutenzione e conduzione tecnica del Sistema informativo della fiscalità (SIF) per l'Amministrazione finanziaria, nonché la realizzazione delle attività informatiche riservate allo Stato ai sensi del decreto legislativo n. 414 del 1997 (e successivi provvedimenti di attuazione), comprese le attività di supporto, assistenza e consulenza collegate a tali attività, nonché le attività di sviluppo e gestione dei sistemi informatici e ogni altra attività di carattere informatico in aree di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze³⁷.

Nel complesso la struttura organizzativa della società nel corso del 2016 non è stata incisa da cambiamenti di rilievo puntando a stabilizzare ulteriormente l'assetto degli uffici con l'introduzione di interventi mirati a migliorare la qualità dei processi di produzione.

Sul piano delle attività, nel corso dell'anno 2016, tra le azioni più rilevanti si segnalano quelle finalizzate a consentire ai clienti istituzionali una transizione “presidiata” verso servizi ad alto contenuto digitale (*digital transformation*), secondo quanto previsto negli indirizzi strategici per la crescita digitale delineati dall'AgID nel documento “Strategia per la crescita digitale 2014-2020”.

Da rilevare, inoltre che, nell'ambito del Programma Quadro Europeo *Horizon 2020*, nel corso del 2016 è stato “garantito il presidio” - come specificato da Sogei - del progetto *Sunfish*, “finalizzato a sviluppare una soluzione tecnologica innovativa in grado di federare in maniera efficiente e sicura *cloud* privati di differenti soggetti pubblici”.

Fra le disposizioni più rilevanti introdotte dal d.lgs. n. 179 del 2016 (“Modifiche ed integrazioni al Codice dell'Amministrazione digitale”) l'art. 61 individua in Sogei il soggetto in grado di sviluppare un polo strategico finalizzato al rinnovamento delle infrastrutture e delle applicazioni delle Amministrazioni centrali di interesse nazionale nel quadro del piano triennale di razionalizzazione dei CED delle Pubbliche amministrazioni.

³⁶ Art. 4.1 dello Statuto Consip approvato il 20 dicembre 2016.

³⁷ Statuto Sogei in vigore dal 29 dicembre 2016.