

- un aumento dei redditi di lavoro dipendente delle Amministrazioni centrali dell'8,9 per cento tra il 2003 e il 2006 e del 7,5 per cento³² nel biennio 2005-2006.

Il raffronto dimostra che nessuno dei due obiettivi è stato raggiunto.

L'esito negativo è confermato dai dati del rendiconto generale dello Stato contenuti nella tavola 3, concernente l'evoluzione della spesa di personale (totale dei pagamenti sulla categoria I del bilancio di previsione) dal 2002 al 2006. La spesa è aumentata del 22,8 per cento tra il 2002 e il 2006 e del 12,4 per cento³³ nel periodo 2005-2006.

Si registra quindi un insuccesso delle politiche di contenimento della spesa di personale, insuccesso che si è ripercorso naturalmente sulla dinamica della spesa primaria corrente, il cui peso sul Pil è cresciuto dal 2000 ad oggi di un punto percentuale all'anno, sino a raggiungere, con il 40 per cento, i "livelli più alti del dopoguerra"³⁴.

A parte il mancato conseguimento degli obiettivi, l'attuale linea di tendenza della spesa del personale è in contrasto con l'accordo di luglio 1993 tra le parti sociali sulla politica dei redditi, come dimostra il calcolo del risparmio della spesa di personale delle Amministrazioni pubbliche nell'ipotesi di un'evoluzione, a decorrere dal 1995, delle retribuzioni *pro capite* al ritmo annuo dell'inflazione effettiva, allo scopo di garantire ai dipendenti pubblici il mantenimento del potere di acquisto degli stipendi. Il calcolo prende in considerazione l'andamento dell'occupazione che si è effettivamente verificato, prescindendo dalla riduzione del personale prevista dalle Leggi Finanziarie, già a partire da quella relativa al 1998.

Si può rilevare dall'ultima sezione della tavola 2 che i risparmi connessi al rispetto della regola sarebbero stati di dimensioni rilevanti: le retribuzioni lorde, infatti, sarebbero risultate inferiori a quelle effettive per oltre 6 miliardi già nel 2000 e per quasi 20 miliardi nel 2006.

La retribuzione lorda *pro capite* del personale è di 29,5 mila euro per le Amministrazioni centrali, inferiore a quella concernente gli enti locali (34,7 mila euro), e, soprattutto, a quella relativa agli enti di previdenza (37,4 mila euro).

La tavola 4 espone il rapporto tra la spesa di personale e la spesa corrente. Tale rapporto, che è circa del 20 per cento, è aumentato di un punto nel 2006. I ministeri con i maggiori quozienti nell'ultimo esercizio sono Trasporti (78,5 per cento) Istruzione (77,6 per cento), Difesa (74,2 per cento) e Giustizia (68,7 per cento).

Molto rilevanti le differenze del beneficio medio *pro capite* determinato sulla base delle risorse assegnate in bilancio per la contrattazione integrativa (tavola 5). Nel 2004 si

³² Da 83.677 milioni di euro del 2003 a 89.917 milioni di euro del 2006.

³³ Da 52.369 milioni di euro del 2004 a 58.979 milioni di euro del 2006.

³⁴ Banca d'Italia, *Considerazioni finali*, anno 2006, p. 13.

andava da un minimo di 998 euro (Affari esteri) ad un massimo di 12.048 (Ambiente), con un rapporto di 1 a 12. La distanza tra gli estremi, ancorché ridottasi, resta elevata anche nel 2006 (rapporto di 1 a 9).

Con riguardo alla dirigenza (tavola 6), la situazione degli organici segna nel 2006 un aumento complessivo di 11 posti nella prima fascia e 18 posti nella seconda fascia. Le variazioni negative hanno riguardato soprattutto il Ministero dell'economia e delle finanze (riduzione di 21 dirigenti di prima fascia e 40 di seconda fascia), per effetto del trasferimento delle funzioni al Ministero dello sviluppo economico ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 2 DL n. 181 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 233 del 2006). Le variazioni positive maggiormente rilevanti si sono verificate nei ministeri della Giustizia (con un aumento di 15 dirigenti di prima fascia e 116 di seconda fascia, in attuazione della legge n. 150 del 2005 che prevede il decentramento dell'Amministrazione) e dell'Interno (aumento di 20 dirigenti di seconda fascia, per effetto della costituzione di un dipartimento, ai sensi del regolamento attuativo del d.lgs. n. 317 del 2003).

6. Misure per il contenimento della spesa.

Tra le iniziative necessarie per migliorare la gestione del personale assume rilievo prioritario il ripristino della legalità in ordine all'applicazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 286 del 1999 che prescrive l'obbligo della valutazione dei dirigenti. La maggior parte delle Amministrazioni statali non solo elude detto obbligo, ma nonostante l'assenza della valutazione, che ne costituisce il presupposto, provvede alla corresponsione ai dirigenti dell'indennità di risultato.

Non si tratta solo di erogazione di denaro pubblico *sine titulo*. L'attuale prassi rischia di mettere a repentaglio l'intero sistema di controllo interno dei risultati e il processo di pianificazione strategica. E' pertanto necessario che vengano adottate le misure adeguate per dare corretta attuazione al dettato legislativo.

Quanto alla contrattazione collettiva, le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti sollecitano la Corte a seguire con particolare attenzione nelle diverse sedi del controllo i futuri preannunciati sviluppi delle politiche di personale, strettamente correlati nella Legge finanziaria 2007 e nelle intese programmatiche sul complessivo riordino dell'organizzazione amministrativa.

Relativamente alla avviata contrattazione per il biennio 2006-2007, le vicende descritte evidenziano il permanere di tutti i fattori di criticità più volte evidenziati. Occorre pertanto evitare ulteriori rinvii nella applicazione dei principi posti nel protocollo di intesa del 18 gennaio 2007 ed avviare, fin dalla manovra per il 2008, un credibile

percorso di programmazione finanziaria che porti ad una significativa inversione di tendenza.

Anche l'eventuale durata triennale degli accordi rischia, infatti di perdere significato, se la conclusione degli stessi non viene anticipata al momento di decorrenza degli effetti giuridici ed economici.

In prospettiva va valutata l'opportunità, adombrata in uno dei *memorandum* di intesa, della definizione di un nuovo accordo generale sulla politica dei redditi che sostituisca quello del luglio 1993, di fatto disapplicato nelle ultime tornate contrattuali.

Al di là di talune problematiche applicative, va mantenuto fermo il principio contenuto nell'art. 1, comma 189, della Legge finanziaria 2006 che ha posto un limite complessivo alla crescita dei diversi Fondi unici di amministrazione.

Vanno ribadite le considerazioni già svolte circa la improcrastinabile necessità di rivedere le norme contrattuali che prevedono in atto la salvaguardia dell'intera retribuzione di posizione anche nell'ipotesi di successiva attribuzione di un incarico di minor importanza.

Va fatto un significativo ripensamento sulla attuale applicazione del divieto di *reformatio in peius* dei trattamenti che comporta a regime la cristallizzazione di differenze retributive a parità di mansioni svolte.

Anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, in precedenza esaminata, va valutata l'introduzione di concreti limiti alla complessiva crescita della spesa di personale, per i comparti non statali da ricondurre all'esercizio della attività di coordinamento della finanza pubblica nel suo complesso.

Come evidenziato nell'ultima relazione sul costo del lavoro pubblico, l'evoluzione istituzionale in senso autonomistico e federale richiede, insieme alla generale ridefinizione dei meccanismi fiscali e di armonizzazione dei conti pubblici, una attenta riconsiderazione delle capacità di controllo delle specifiche dinamiche della spesa di personale, non essendo soddisfacente la mera riconduzione degli oneri di personale alla esclusiva responsabilità dei bilanci delle singole Amministrazioni. Alla individuazione dei meccanismi attuativi dell'art. 119 Cost. deve accompagnarsi, in sostanza, una revisione delle procedure di programmazione (sia generale che di settore, sia esterna che interna alle Pubbliche amministrazioni) e di monitoraggio delle risorse finanziarie impiegate, a fronte della complessa realtà finanziaria ed ordinamentale.

Occorre, infine, avviare una profonda opera di revisione dei sistemi informativi riguardanti la consistenza del personale e la spesa per le retribuzioni finalizzata ad un più rigoroso controllo della qualità dei dati e ad una tendenziale uniformità delle diverse aggregazioni. In particolare, le tabelle allegate al rendiconto di ciascun ministero si sono rilevate, anche relativamente all'esercizio 2006, incomplete, non omogenee tra loro e

non sempre in linea con i dati utilizzati dalla Ragioneria generale dello Stato per la predisposizione del conto annuale.

A conclusione dell'analisi, è opportuno riprendere il discorso, avviato con la precedente relazione, sul meccanismo di *follow-up*, che costituisce il principale fattore di successo di ogni modello di controllo sulla gestione (*performance audit*). Esso consiste nell'obbligo, per le istituzioni interessate (Dipartimento della funzione pubblica, Ministero dell'economia e delle finanze, ARAN, comitati di settore), di dare seguito alle osservazioni e raccomandazioni dell'organo di controllo esterno.

L'anno scorso si è preso atto dell'art. 1, comma 171, della Legge finanziaria 2006, il quale stabilisce, a modifica dell'art. 2 della legge n. 468 del 1978, che nella formulazione delle previsioni di spesa, in sede di predisposizione del bilancio dello Stato, si deve tenere conto degli esiti del controllo sulla gestione della Corte dei conti, di cui all'art. 3 della legge n. 20 del 1994, aggiungendo che nelle note preliminari della spesa, che corredano gli stati di previsione, devono essere indicate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte dei conti.

Quest'anno si rileva che l'organismo di coordinamento dei comitati di settore ha emanato, in data 11 aprile 2006, una direttiva per la tornata contrattuale 2006-2007, che recepisce numerose osservazioni formulate dalla Corte dei conti nella relazione sul costo del lavoro pubblico e nei rapporti di certificazione relativi alle singole ipotesi di accordo esaminate.

In particolare, la citata direttiva:

- contiene un forte richiamo all'ARAN a limitare al minimo il fenomeno delle code e delle sequenze contrattuali, attraverso la definizione contestuale della disciplina di tutte le categorie appartenenti ai singoli comparti, e ad avviare la procedura per la stipula di contratti di interpretazione autentica solo allorché sia indispensabile assicurare omogeneità di disciplina e definire compiutamente la volontà contrattuale;
- ribadisce la necessità di contenere la crescita delle retribuzioni di fatto, ben superiore a quelle contrattuali, attraverso la predeterminazione in sede nazionale di vincoli e di significativi controlli sulla contrattazione integrativa;
- precisa ulteriormente il contenuto della scheda tecnica relativa ad ogni singola ipotesi di accordo, che dovrà contenere l'esatta individuazione del personale interessato, i costi unitari e gli oneri riflessi del trattamento economico previsto, nonché la quantificazione complessiva della spesa, diretta ed indiretta, per l'intero periodo di validità contrattuale, ivi compresa quella rimessa al livello decentrato di contrattazione;

- ribadisce la necessità di un'attenta ed intensa opera di *drafting*, da effettuare attraverso la redazione di testi unici contrattuali che contengano l'intera disciplina applicabile, curando particolarmente l'omogeneità terminologica e l'uniformazione dei riferimenti normativi interni;
- conferma l'interpretazione della nuova normativa sul procedimento di certificazione, ribadendo la necessità di rispettare per ciascuna fase successiva alla stipula degli accordi la nuova vincolante tempistica e di attivare momenti di raccordo finalizzati ad accelerare i tempi della attività istruttoria di competenza dei diversi soggetti chiamati ad intervenire nel procedimento.

PAGINA BIANCA

Tavola 1**Redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni Pubbliche e retribuzioni lorde pro-capite.****Anni 2003 - 2006 (valori in milioni di euro salvo diversa indicazione)**

Sottosettori	2003	2004	2005	2006	Var 06/03
Amministrazioni centrali					
Redditi da lavoro dipendente	82.535	83.677	88.055	89.917	8,9
- <i>Retribuzioni lorde</i>	55.186	56.342	59.620	60.568	9,8
- <i>Contributi sociali a carico del datore di lavoro</i>	27.349	27.335	28.435	29.349	7,3
Unità di lavoro (migliaia di unità)	2.048	2.039	2.050	2.052	0,2
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	40.292	41.036	42.945	43.821	8,8
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	26.941	27.631	29.077	29.518	9,6
Amministrazioni locali					
Redditi da lavoro dipendente	58.880	63.073	65.393	69.779	18,5
- <i>Retribuzioni lorde</i>	44.408	47.763	49.542	52.889	19,1
- <i>Contributi sociali a carico del datore di lavoro</i>	14.472	15.310	15.851	16.890	16,7
Unità di lavoro (migliaia di unità)	1.511	1.517	1.523	1.523	0,8
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	38.965	41.577	42.943	45.808	17,6
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	29.388	31.485	32.533	34.720	18,1
Enti di previdenza					
Redditi da lavoro dipendente	3.334	3.111	3.160	3.303	-0,9
- <i>Retribuzioni lorde</i>	2.046	1.983	2.025	2.134	4,3
- <i>Contributi sociali a carico del datore di lavoro</i>	1.288	1.128	1.135	1.169	-9,2
Unità di lavoro (migliaia di unità)	59	58	58	57	-3,4
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	56.508	53.271	54.766	57.947	2,5
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	34.678	33.955	35.095	37.439	8,0
Totale Amministrazioni pubbliche					
Redditi da lavoro dipendente	144.749	149.861	156.608	162.999	12,6
- <i>Retribuzioni lorde</i>	101.640	106.088	111.187	115.591	13,7
- <i>Contributi sociali a carico del datore di lavoro</i>	43.109	43.773	45.421	47.408	10,0
Unità di lavoro (migliaia di unità)	3.619	3.615	3.631	3.632	0,4
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	40.002	41.461	43.132	44.876	12,2
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	28.089	29.351	30.622	31.824	13,3

Fonte: ISTAT, Conti e aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Statistiche in breve.

Tavola 2

Retribuzione e occupazione nelle Amministrazioni Pubbliche

Anni	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
					milioni di euro							
Reddito da lavoro dip	103.940	113.378	120.411	115.740	118.916	124.306	131.647	137.621	144.749	149.861	156.608	162.999
Retrubuzioni lorde	72.504	77.771	81.804	80.906	83.172	87.202	92.910	97.041	101.640	106.088	111.187	115.591
					euro							
Retribuzioni pro capite	19.755	21.396	22.822	22.834	23.550	24.672	25.737	26.993	28.089	29.351	30.622	31.824
					migliaia di unità							
Unità di lavoro	3.670	3.635	3.585	3.543	3.532	3.535	3.610	3.595	3.619	3.615	3.631	3.632

	variazioni percentuali sull'anno precedente												variaz media
													99/95 06/00
Reddito da lavoro dip	1,96	9,08	6,20	-3,88	2,74	4,53	5,91	4,54	5,18	3,53	4,50	4,08	3,22 4,61
Retrubuzioni lorde	1,50	7,26	5,19	-1,10	2,80	4,85	6,55	4,45	4,74	4,38	4,81	3,96	3,13 4,82
Retribuzioni pro capite	2,29	8,31	6,66	0,05	3,14	4,76	4,32	4,88	4,04	4,49	4,33	3,93	4,09 4,39
Unità di lavoro	-0,77	-0,96	-1,39	-1,15	-0,33	0,08	2,14	-0,42	0,67	-0,11	0,44	0,04	-0,92 0,41
PIL	8,10	6,40	4,50	4,60	3,30	5,30	4,50	3,50	3,10	4,10	2,30	3,70	5,4 3,79
Inflazione (tassi effettivi)	5,30	4,00	2,00	2,00	1,70	2,50	2,70	2,50	2,70	2,20	1,90	2,10	3 2,37

la dinamica delle retribuzioni in costanza di potere d'acquisto												
Retrib teoriche pro capite	20.337	21.150	21.573	22.005	22.379	22.938	23.558	24.147	24.799	25.344	25.826	26.368
Retrib lorde teoriche	74.640	76.879	77.330	77.970	79.036	81.076	85.043	86.807	89.746	91.619	93.128	95.775
Risparmio di spesa rispetto a retribuzioni effettive		892	4.474	2.936	4.136	6.126	7.867	10.234	11.894	14.469	18.059	19.816

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati ISTAT

Tavola 3

Categoria I* - Spesa di personale

Bilancio dello Stato - serie storica 2002-2006

Sub-categorie	2002				2003				% scostamento 2002/2003				2004				% scostamento 2003/2004			
	Stanz.	Comp.	% su tot.	pagato totale	Stanz.	Comp.	% su tot.	pagato totale	Stanz.	Comp.	% su tot.	pagato totale	Stanz.	Comp.	% su tot.	pagato totale	Stanz.	Comp.	% su tot.	pagato totale
	(milioni di euro)																			
retribuzioni lorde in denaro	50.758,62	69,02	69,02	47.926,57	67,52	52.063,64	67,84	52.177,77	67,34	2,57	8,87	54.702,79	68,65	52.369,25	67,93	5,07	0,37			
retribuzioni in natura	708,18	0,96	0,96	650,05	0,92	776,97	1,01	721,4	0,93	9,71	10,98	798,86	1,00	781,63	1,01	2,82	8,35			
contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	20.516,47	27,90	20.748,28	29,23	22.557,39	29,39	23.039,30	29,73	9,95	11,04	23.080,60	28,96	22.731,02	29,48	2,32	-1,34				
contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.557,96	2,12	1.656,35	2,33	1.346,96	1,76	1.547,19	2,00	-13,54	-6,59	1.103,43	1,38	1.212,96	1,57	-18,08	-21,6				
totale categoria I	73.541,23	100,00	70.981,25	100,00	76.744,96	100,00	77.485,66	100,00	4,36	9,16	79.685,68	100,00	77.094,87	100,00	3,83	-0,5				

Sub-categorie	2005				% scostamento 2004/2005				2006				% scostamento 2005/2006				% scostamento 2002/2006			
	Stanz.	Comp.	% su tot.	pagato totale	Stanz.	Comp.	% su tot.	pagato totale	Stanz.	Comp.	% su tot.	pagato totale	Stanz.	Comp.	% su tot.	pagato totale	Stanz.	Comp.	% su tot.	pagato totale
retribuzioni lorde in denaro	57.169,66	69,21	54.058,39	68,35	4,51	3,23	58.174,04	67,93	58.879,73	67,79	1,76	8,92	14,61	22,85						
retribuzioni in natura	828,92	1,00	750,39	0,95	3,76	-4	798,27	0,93	740,02	0,85	-3,70	-1,38	12,72	13,84						
contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	23.627,02	28,60	23.235,40	29,38	2,37	2,22	25.625,94	29,92	26.186,19	30,15	8,46	12,70	24,90	26,21						
contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	974,84	1,18	1.051,60	1,33	-11,65	-13,3	1.044,08	1,22	1.055,94	1,22	7,10	0,41	-32,98	-36,25						
totale categoria I	82.600,44	100,00	79.095,78	100,00	3,66	2,68	86.642,33	100,00	86.861,88	100,00	3,68	9,82	16,45	22,37						

* La categoria I comprende la spesa di personale per i soli Ministeri.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Tavola 4

RAPPORTO TRA PAGAMENTI DELLA CATEGORIA I (SPESA DI PERSONALE) E PAGAMENTI SUL TITOLO I (SPESA CORRENTE)

MINISTERI	2003			2004			2005			2006		
	cat.1	tit. 1	%	cat.1	tit. 1	%	cat.1	tit. 1	%	cat.1	tit. 1	%
Economia e finanze	12.179.321	224.359.461	5,43	12.277.947	225.049.693	5,46	12.662.585	236.181.954	5,36	13.195.361	236.150.637	5,59
Sviluppo economico	86.460	438.630	19,71	75.099	371.443	20,22	91.804	503.800	18,22	92.715	459.754	20,17
Lavoro e prev. sociale	302.356	62.409.232	0,48	284.710	64.542.619	0,44	277.600	66.272.786	0,42	309.125	70.277.215	0,44
Giustizia	4.699.767	6.524.049	72,04	4.609.040	6.850.616	67,28	4.799.263	7.239.715	66,29	5.151.600	7.499.984	68,69
Affari esteri	746.605	2.193.269	34,04	806.229	2.218.857	36,34	738.397	2.075.267	35,58	783.227	2.054.652	38,12
Istruzione	38.011.715	50.153.937	75,79	36.523.534	49.245.860	74,17	36.760.676	48.674.451	75,52	42.515.601	54.770.016	77,63
Interno	6.825.913	22.569.764	30,24	7.115.255	22.504.588	31,62	7.441.798	23.353.710	31,87	7.990.821	24.515.196	32,60
Ambiente e tutela del territorio	46.239	373.311	12,39	49.694	405.431	12,26	57.030	380.403	14,99	57.273	391.094	14,64
Infrastrutture	699.228	2.775.828	25,19	665.555	3.228.617	20,61	734.375	2.642.272	27,79	781.626	2.364.813	33,05
Comunicazioni	69.396	214.546	32,35	66.123	167.971	39,37	70.063	180.484	38,82	73.921	211.330	34,98
Difesa	12.470.916	18.603.353	67,04	13.319.111	18.957.017	70,26	14.160.324	19.246.519	73,57	14.486.596	19.534.381	74,16
Politiche agricole	451.661	734.952	61,45	486.555	736.881	66,03	441.114	747.023	59,05	459.104	784.854	58,50
Beni e attività culturali	781.594	1.532.231	51,01	707.777	1.416.666	49,96	722.862	1.375.576	52,55	819.306	1.422.574	57,59
Salute	114.492	1.226.246	9,34	108.239	1.447.948	7,48	137.890	1.211.577	11,38	143.038	1.331.981	10,74
Trasporti*										541	689	78,47
Università e ricerca*										1.347	60.896	2,21
Commercio internazionale*										676	1.137	59,41
Solidarietà sociale*												
TOTALE	77.485.663	394.108.809	19,70	77.094.868	397.144.207	19,40	79.095.781	410.085.537	19,30	86.861.878	421.831.203	20,60

* I Ministeri dei Trasporti, dell'Università e ricerca, del Commercio internazionale e della Solidarietà sociale sono stati istituiti dal decreto legge n. 181 del 2006 per disaggregazione dai Ministeri delle Infrastrutture; dell'Istruzione dell'Università e della ricerca; delle Attività produttive (ora dello Sviluppo economico) e del Lavoro e previdenza sociale. Il Ministero della Solidarietà sociale ha presentato, per il 2006, il rendiconto unico con il Ministero del Lavoro e della previdenza sociale.

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

Tavola 5

BENEFICIO MEDIO PRO-CAPITE DETERMINATO SULLA BASE DELLE RISORSE ASSEGNATE IN BILANCIO PER LA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA

AMMINISTRAZIONE	ANNO 2004			ANNO 2005			ANNO 2006		
	Ammontare Fondo Unico di Amministrazione	Unità' (dati conto annuale)	Beneficio medio pro- capite	Ammontare Fondo unico di amministrazione	Unità' (dati conto annuale)	Beneficio medio pro- capite	Ammontare Fondo unico di amministrazione	Unità' (dati conto annuale)	Beneficio medio pro- capite
AMBIENTE	7.735.081,00	642	12.048,41	5.006.241,00	655	7.643,12	5.453.754,00	655	8.326,34
DIFESA	106.539.708,00	36.690	2.903,78	103.689.386,00	35.713	2.903,41	111.539.708,00	35.713	3.123,22
ATTIVITA' PRODUTTIVE	5.616.931,00	1.857	3.024,73	5.082.795,00	1.812	2.805,07	4.899.670,00	1.812	2.704,01
BENI ATTIVITA' CULT. (*)	100.942.693,00	21.563	4.681,29	97.269.970,00	21.154	4.598,18	98.819.824,00	21.154	4.671,45
POLITICHE AGRICOLE	6.082.468,00	1.618	3.759,25	6.343.974,00	1.634	3.882,48	6.436.664,00	1.634	3.939,21
LAVORO E POL. SOC.	26.995.448,00	8.042	3.356,81	24.825.970,00	7.491	3.314,10	22.001.374,00	7.491	2.937,04
AFFARI ESTERI	6.419.257,00	6.432	998,02	6.416.239,00	6.405	1.001,75	8.404.223,00	6.405	1.312,13
ISTITUTO AGRONOMICO	53.966,00	34	1.587,24	43.426,00	34	1.277,24	53.820,00	34	1.582,94
MIUR	20.643.193,00	8.121	2.541,95	27.638.434,00	7.882	3.506,53	22.399.304,00	7.882	2.841,83
INFR. E TRASPORTI	22.950.815,00	9.785	2.345,51	20.214.529,00	9.697	2.084,62	10.688.333,00	9.697	1.102,23
COMUNICAZIONI	5.443.375,00	1.850	2.942,36	5.538.872,00	1.811	3.058,46	4.294.814,00	1.811	2.371,52
GIUSTIZIA	117.124.975,00	51.976	2.253,44	115.564.735,00	51.761	2.232,66	106.784.101,00	51.761	2.063,02
ECONOMIA E FINANZE	65.131.390,00	19.397	3.357,81	62.431.345,00	19.174	3.256,04	54.981.406,00	19.174	2.867,50
INTERNO	39.557.956,00	21.100	1.874,78	40.326.585,00	21.211	1.901,21	39.958.886,00	21.211	1.883,88
SALUTE	6.452.891,00	2.133	3.025,27	2.803.073,00	2.128	1.317,23	3.789.904,00	2.128	1.780,97
TOTALE	537.690.147,00	191.240		523.195.524,00	188.562		500.505.785,00	188.562	

(*) Fondi comprensivi di risorse aggiuntive per particolari progetti

Fonte: R.G.S.

SITUAZIONE DIRIGENTI MINISTERI - DOTAZIONE ORGANICA E DIRIGENTI IN SERVIZIO

Tavola 6

	ANNO 2004				ANNO 2005 <i>Inclusa attuazione art. 1, comma 93, L. 311/2004</i>					ANNO 2006 <i>post d.l. 181/2006</i>	
AMMINISTRAZIONE	I FASCIA		II FASCIA		I FASCIA		II FASCIA		AMMINISTRAZIONE	ORGANICO	
	ORGANICO	PRESENTI	ORGANICO	PRESENTI	ORGANICO	PRESENTI	ORGANICO	PRESENTI		I FASCIA	II FASCIA
Ministero Affari Esteri	10	7	67	44	10	7	63	40	Ministero Affari Esteri	10	63
Ministero Ambiente	8	9	62	43	8	8	50	42	Ministero Ambiente	8	60
Ministero Attività Produttive	19	15	202	165	19	16	183	155	Ministero Sviluppo Economico	22	175
									Ministero Commercio Internazionale	4	33
Ministero Beni Culturali	35	35	247	204	35	39	229	182	Ministero Beni Culturali	35	228
Ministero Difesa	14	11	196	164	14	11	198	159	Ministero Difesa	14	198
Ministero Economia e Finanze	89	96	1065	886	89	109	1068	855	Ministero Economia e Finanze	68	1025
Ministero Giustizia	42	28	948	407	42	26	923	640	Ministero Giustizia	57	964
Ministero Interno	4	2	199	172	4	1	249	161	Ministero Interno	4	219
Ministero Istruzione, Università e Ricerca	39	39	805	519	39	39	796	505	Ministero Istruzione	32	739
									Ministero Università e ricerca	8	57
Ministero Politiche Agricole e Forestali	9	7	114	66	13	9	93	58	Ministero Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	13	93
Ministero Comunicazioni	10	9	52	43	10	8	50	40	Ministero Comunicazioni	10	50
Ministero Salute	16	17	548	183	19	17	523	184	Ministero Salute	19	523
Ministero Infrastrutture e Trasporti	57	64	310	267	57	61	310	242	Ministero dei trasporti	24	122
									Ministero Infrastrutture	33	188
Ministero Lavoro e Politiche Sociali	29	26	268	175	29	28	262	170	Ministero Lavoro	22	244
									Ministero Solidarietà Sociale	7	18
PCM	114	86	292	235	115	102	278	226	PCM	116	297
Totale	495	451	5276	3573	503	481	5185	3659		506	5296
DIFFERENZE RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE					8	30	-93	86		3	111
INCREMENTO ORGANICI NEL TRIENNIO 2004/2006										11	18

Fonte: R.G.S.

Capitolo IX

Aspetti finanziari dell'attività contrattuale

1. Considerazioni generali e tendenze della programmazione economico-finanziaria.

2. Notazioni di carattere finanziario e contabile: 2.1. *Gli impegni*; 2.2. *I pagamenti ed i residui*; 2.3. *Elementi ricavabili dagli indicatori finanziari.*

3. Problematiche specifiche.

1. Considerazioni generali e tendenze della programmazione economico-finanziaria.

Il DPEF 2005-2008, ponendo l'obiettivo della riduzione del deficit dell'esercizio 2004, aveva puntato in particolare sul contenimento della spesa pubblica, prevedendo tra l'altro il potenziamento del sistema centralizzato degli acquisti (e, quindi, del ruolo della Consip), oltre ad un intervento sulle autorizzazioni di spesa dei singoli Ministeri. In linea con tali indicazioni, la Legge finanziaria 2005 introduceva il limite di incremento "del 2 per cento" rispetto al precedente esercizio, con riferimento alle iniziali previsioni di bilancio in termini di competenza e cassa, su tutte le spese aventi effetto diretto sul conto economico consolidato delle P.A., ad eccezione di quelle per pensioni ed altre prestazioni sociali, con l'intento di riportare in attivo il saldo corrente (tale limite resta comunque in vigore, essendo la relativa previsione riferita al triennio 2005-2007).

Gli stessi temi sono ripresi dal DPEF 2006-2009, il quale attribuisce al contenimento della spesa corrente un ruolo decisivo per l'aggiustamento dei conti pubblici, con particolare riguardo alle spese per acquisti di beni e servizi - consumi intermedi, secondo la definizione di contabilità nazionale -, sulle quali d'altra parte già avevano inciso, nell'ultimo quadriennio, provvedimenti volti alla loro compressione, quale il DL n. 168 del 2004.

Simili accenti si ritrovano nella Relazione previsionale e programmatica per il 2006, nella quale si afferma che la correzione del deficit é incentrata sul contenimento strutturale della spesa corrente, il che comporta un rafforzamento dell'azione di controllo, tramite ulteriore razionalizzazione delle procedure di acquisto di beni e servizi (pur se va tenuto presente come la compressione delle spese di funzionamento trovi comunque un limite nell'esigenza di evitare vere e proprie limitazioni dell'azione amministrativa).

L'obiettivo della riduzione del deficit rimane, del resto, centrale anche nel contesto del DPEF 2007-2011, il quale preconizza un progressivo miglioramento, oltre che del rapporto tra indebitamento netto e Pil (in coerenza anche con gli impegni assunti in sede comunitaria), del rapporto tra debito pubblico e Pil, dell'avanzo primario e del limite massimo del saldo netto da finanziare. A tal fine, vengono tra l'altro previsti, in materia di spesa pubblica, provvedimenti riformatori di carattere strutturale.

La tendenza suesposta non viene evidentemente infirmata dai segni di miglioramento dei conti pubblici registrati nel nostro Paese nel 2006, in linea con il diffuso miglioramento dei saldi di bilancio verificatosi nell'area dell'euro (secondo dati della Commissione europea, l'indebitamento netto dell'area é sceso nell'anno dal 2,4 del Pil, relativo al 2005, al 2,0), ed in particolare dovuto, oltre che alla ripresa dell'attività produttiva, alla forte espansione delle entrate.

Coerentemente, la Legge finanziaria 2006 (legge n. 266 del 2005) contiene varie disposizioni appunto volte al contenimento delle spese pubbliche, tra le quali ultime sono evidentemente ricomprese quelle comunque riconducibili ad un'attività contrattuale, ascrivibili alle categorie economiche di bilancio II, "consumi intermedi" e XXI, "investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni". Viene in particolare presa in considerazione la spesa collegata all'acquisizione di beni e servizi.

L'art. 1, comma 6, dispone, a decorrere dal 2006, la riduzione delle dotazioni delle UPB degli stati di previsione dei Ministeri concernenti spese per consumi intermedi, escluso il comparto della sicurezza pubblica e del soccorso.

L'art. 1, comma 7, stabilisce per le Amministrazioni dello Stato che, in relazione a ciascuna UPB gli impegni di spesa assunti mensilmente non possano essere superiori ad un dodicesimo della complessiva spesa prevista per l'esercizio, con la sola esclusione del comparto della sicurezza, nonché di talune categorie di spese obbligatorie.

I commi 9, 10 ed 11 dispongono che, a decorrere dall'anno 2006, le spese riconducibili a determinate categorie ivi elencate non possano superare il 50 per cento di quelle per i medesimi titoli sostenute nel 2004¹.

¹ Il comma 9 riguarda le spese per studi ed incarichi di consulenza, il comma 10 le spese di rappresentanza, per relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità, il comma 11 infine quelle per acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture.

Va ancora ricordato che sulle risorse finanziarie destinate ad attività, in relazione alle quali l'Amministrazione pone in essere contratti, ha altresì inciso l'art. 25 del DL n. 223 del 4 luglio, convertito dalla legge n. 248 del 2006. Alla stregua di tale disposizione, era previsto l'accantonamento di determinate quote delle pertinenti UPB dello stato di previsione della spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, da versare all'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 novembre 2006.

Specificamente finalizzata al contenimento della spesa per investimenti é invece la disposizione di cui all'art. 1, comma 34, della legge n. 266 del 2005 (Legge finanziaria 2006), come modificata dal DL n. 2 del 2006, secondo la quale i relativi pagamenti non potevano superare il limite del 95 per cento della spesa sostenuta per lo stesso titolo nel 2004.

Deve in generale rilevarsi - riprendendo quanto già osservato nella precedente Relazione - come provvedimenti di contenimento della spesa quali il ricordato limite "del due per cento" e la gestione "per dodicesimi" appaiano aver sortito migliori effetti rispetto agli interventi precedentemente posti in essere, che puntavano esclusivamente sulla riduzione delle risorse disponibili. La diminuzione della spesa per consumi intermedi nel 2006, di cui si dirà più in dettaglio subito appresso, sembra infatti dimostrare che sono stati evitati i fenomeni di "rimbalzo" sugli esercizi successivi, più volte evidenziati dalla Corte (e sostanziatisi nel ripristino di fatto dei precedenti livelli di spesa, oltre al manifestarsi di fenomeni patologici quali il riconoscimento di debiti e l'acquisizione di beni e servizi in assenza dei corrispondenti impegni), pur se va attirata l'attenzione sul progressivo aumento degli oneri latenti.

Con riferimento in particolare alla spesa per investimenti, sembra poi (come si vedrà nel seguito) che un fattore centrale della sua diminuzione vada individuato nella significativa riduzione delle relative autorizzazioni di cassa.

Di tutto ciò dà atto la Relazione previsionale e programmatica per il 2007, la quale indica appunto tra i fattori del contenimento del fabbisogno del settore statale nel 2006 la contenuta dinamica della spesa a livello delle Amministrazioni centrali (pur in presenza di un aumento della spesa totale delle Amministrazioni pubbliche).

In linea con le suesposte considerazioni appaiono i dati finanziari relativi all'andamento delle spese in questione (che saranno esaminati subito appresso), i quali evidenziano un generale decremento di tutti gli indicatori rispetto al precedente esercizio.

Per quanto riguarda in particolare gli incarichi di consulenza, il combinato disposto dei commi 56 e 57 introduce poi un ulteriore limite, secondo cui le Amministrazioni dello Stato non possono, per il triennio 2006-2008, superare complessivamente il costo dei contratti in essere al 30 settembre 2005, ridotte del 10 per cento.

2. Notazioni di carattere finanziario e contabile.

Nelle successive tavole sono riportati dati tratti dal Rendiconto generale dello Stato ed attinenti alle categorie di spesa II e XXI, rilevanti ai fini dell'attività contrattuale. Ulteriori elementi relativi alle suddette categorie sono ricavabili dalla parte della Relazione in cui viene effettuato l'esame dei flussi finanziari sul piano generale.

Con riferimento alle ripetute categorie di spesa, la Corte ribadisce quanto già osservato nei passati esercizi, in ordine alla loro genericità e non-omogeneità.

La tavola A evidenzia, congiuntamente, i dati relativi agli impegni attinenti alle categorie II e XXI. Le tavole B e C illustrano invece i pagamenti, in relazione alla massa spendibile, separatamente per le spese dei titoli I e II. Le tre tavole fanno riferimento agli anni 2004-2006.

2.1. Gli impegni.

Dai dati di consuntivo del 2006 - evidenziati nella tavola A - risulta che le risorse impegnate dallo Stato per "consumi intermedi" e per "investimenti fissi lordi" ed acquisti di terreni (rispettivamente, categorie II e XXI) sono ammontate complessivamente a 16.301.427.893 euro, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente del 14 per cento. Di questi, 4.138.202.016 hanno riguardato le spese in conto capitale, le quali sono pari al 25,4 per cento del totale: questo valore percentuale denota una diminuzione del 7,1 per cento rispetto all'esercizio 2005, nel quale la percentuale della spesa per investimenti in rapporto a quella complessiva delle due categorie considerate era stata del 32,6 per cento.

Per contro, nel 2006 la categoria II "consumi intermedi" registra un decremento del 4,8 per cento rispetto al 2005 (12.163.225.876 contro 12.782.483.585), che fa seguito ad una flessione del 7,2 per cento riscontrata nell'esercizio 2005 rispetto al 2004.

All'interno del dato aggregato è interessante rilevare come la voce di spesa più significativa in termini di impegni e pagamenti: "acquisto di servizi effettivi" registri un decremento sia in ordine agli impegni (-3,3 per cento) che ai pagamenti (-1,1 per cento) rispetto al 2005.

La spesa per "beni di consumo" è diminuita, con riferimento al 2005, per quanto riguarda gli impegni (-1,93 per cento) mentre per ciò che attiene i pagamenti è aumentata dell'11,4 per cento.

Deve ritenersi che tali risultati siano stati in gran parte causati, per i "consumi intermedi" (oltre che dalle riduzioni sugli stanziamenti iniziali dei singoli Ministeri) dalle ricordate disposizioni le quali hanno introdotto il limite di spesa "del 2 per cento" (Legge finanziaria 2005), e l'obbligo di accantonamento di quota parte degli stessi stanziamenti (DL n. 223