

alla produttività vengono, infatti, pressoché per intero destinate a finanziare passaggi di livello economico o l'attribuzione di posizioni organizzative di elevata responsabilità, da concordare nel numero e nella distribuzione con le organizzazioni sindacali attraverso un procedimento che parte dalle disponibilità economiche e non già dalle esigenze organizzative di ciascun ente.

Il rischio, anche in relazione ai requisiti previsti per le procedure concorsuali, è quello di trasformare i predetti istituti – e, in particolare la mobilità orizzontale – in una sorta di salario di anzianità da corrispondere, sia pure con diverse decorrenze temporali, a tutti gli interessati.

32.

E' noto che il blocco delle assunzioni, accompagnato da alcuni anni da un meccanismo di programmazione degli accessi, non ha dato risultati soddisfacenti. A parte la considerazione che le leggi finanziarie sistematicamente autorizzano, oltre ad assunzioni con modalità di lavoro flessibile, nuove assunzioni a tempo indeterminato, il dato rilevante – dalla Corte ripetutamente sottoposto al Parlamento – è quello per cui, malgrado le normative annuali di contenimento della spesa sul personale, si è prodotto, nei fatti, un incremento di oltre 107.000 unità fra il 2000 e il 2006 (al quale va aggiunto il personale delle società pubbliche che gestiscono *in house*, quali organi delle amministrazioni soprattutto regionali e locali, servizi e attività amministrative).

Non meno significativo, sul piano delle deroghe alle procedure negoziali di incremento delle retribuzioni, l'utilizzo della legge finanziaria (o di altre leggi in corso d'anno) per consentire a singole categorie di personale di acquisire, con norme *ad hoc*, benefici retributivi al di fuori della programmazione generale – comprensiva delle misure per l'incremento della produttività – inerente all'incremento delle risorse destinate al lavoro pubblico.

33.

Con riguardo alla stabilizzazione dei lavoratori precari, la legge finanziaria 2008 completa ed amplia la disciplina contenuta nella legge finanziaria per il 2007. La prima ha, infatti, esteso sia l'ambito soggettivo degli interessati alla stabilizzazione (non solo i dipendenti a tempo determinato, ma anche i lavoratori con contratti di co.co.co.), sia l'arco di tempo utile alla maturazione dei requisiti per la stabilizzazione (dal 29 settembre 2006 al 28 settembre 2007).

Fra le discipline delle due leggi finanziarie vi è, peraltro, una differenza sostanziale. Quanto alla legge finanziaria 2007, la stabilizzazione operava, per le amministrazioni dello Stato (comprese le agenzie) e gli enti pubblici, su semplice domanda degli interessati che fossero in possesso dei requisiti previsti; per le amministrazioni regionali e locali, su domanda degli interessati, alla condizione che gli enti avessero deciso di attuare la stabilizzazione. La prima, invece, realizza la

stabilizzazione in esito allo svolgimento di procedure selettive, in conformità della regola generale per cui ai pubblici uffici si accede, di norma, mediante concorso (art. 97, comma 3, cost.). La norma-cardine delle stabilizzazioni autorizzate dalla legge finanziaria 2008 è, appunto, quella in virtù della quale “l’accesso ai ruoli della pubblica amministrazione è comunque subordinato all’espletamento di procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge” (art. 3, comma 90, legge 244/2007).

Mentre, quindi, le stabilizzazioni della legge finanziaria 2007 configuravano, per lo più, diritti soggettivi, quelle del 2008 sono collegate a procedimenti selettivi e, quindi, a veri e propri concorsi pubblici di accesso a posti di lavoro presso pubbliche amministrazioni. Inoltre, le stabilizzazioni avverranno in maniera progressiva (e cioè, fra l’altro, tenendo conto delle disponibilità finanziarie), sulla base di appositi piani che dovranno essere predisposti dalle amministrazioni, sentite le organizzazioni sindacali, nell’ambito della programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni 2008, 2009 e 2010. Nelle more delle procedure di stabilizzazione, le amministrazioni continueranno ad avvalersi dei lavoratori interessati, i cui contratti restano prorogati fino all’esaurimento delle procedure medesime. Si tratta, in pratica, di una “stabilizzazione provvisoria”, oggetto di un preciso diritto soggettivo degli interessati. Ancora, i comuni potranno godere di finanziamenti statali per stabilizzare o, a seconda dei casi, per assumere a tempo determinato il personale precario utilizzato “a convenzione”, già impiegato in lavori socialmente utili. E’ comunque escluso dalle procedure di stabilizzazione il personale di diretta collaborazione degli organi politici (a tutti i livelli di governo), nonché il personale a contratto che svolge compiti di insegnamento e di ricerca nelle università e negli enti di ricerca.

Procedure specifiche sono previste per la stabilizzazione dei volontari delle Forze armate, mediante loro trasferimento nei ruoli delle forze di polizia, e del personale dei vigili del fuoco; del personale appartenente a Poste italiane s.p.a. e all’Istituto poligrafico e Zecca dello Stato s.p.a., comandato presso altre amministrazioni, le quali potranno inquadrarli nei loro ruoli; del personale selezionato dal Ministero dell’ambiente e destinato a regioni ed enti locali, nonché alle Agenzie regionali per l’ambiente, per l’attuazione di taluni programmi comunitari; di personale delle regioni, degli enti locali e del servizio sanitario nazionale, subordinatamente al rispetto delle regole del patto di stabilità interno e del patto di stabilità sanitaria, nonché di altri parametri a presidio della sana gestione degli enti.

E’ stato calcolato che le stabilizzazioni previste dalle leggi finanziarie 2007 e 2008 coinvolgeranno, complessivamente, non meno di 180.000 persone (la metà delle quali per effetto della legge finanziaria 2008). Si tratta, peraltro, di una stima approssimativa, considerato che le collaborazioni coordinate e continuative – cui si deve una quota piuttosto ampia di precariato – non sono classificate, a fini statistici, come unità di lavoro. Peraltro, le

complicazioni e le incertezze presenti nella disciplina delle stabilizzazioni – accresciute dalle differenti caratteristiche delle stabilizzazioni regolate dalla legge finanziaria 2008 rispetto a quelle previste dalla legge finanziaria 2007 – costringeranno le amministrazioni ad investire in tali procedure risorse consistenti, finora non calcolate (a parte quelle necessarie a sostenere il probabile contenzioso cui daranno luogo le richiamate incertezze interpretative).

Resta da decidere se le procedure concorsuali che condurranno alle stabilizzazioni debbano essere “aperte”, dando luogo a veri e propri concorsi pubblici, o “chiuse”, configurando invece concorsi di tipo riservato, con il rischio di incorrere in censure di incostituzionalità per violazione della regola del concorso pubblico (regola che, del resto, è posta espressamente – come detto – alla base delle stabilizzazioni previste dalla legge finanziaria 2008).

In ogni caso, le stabilizzazioni, una volta completate, avranno l’effetto di colmare i ruoli organici delle amministrazioni, che non avranno, per molti anni, alcun margine per effettuare nuove assunzioni (a meno di ampliare gli organici e, quindi, la spesa per il personale).

Un giudizio circa la congruità delle risorse finanziarie destinate alle stabilizzazioni (20 milioni annui a partire dal 2008, oltre a stanziamenti per specifiche amministrazioni ed enti) non può che essere subordinato alla verifica del numero dei beneficiari, dei livelli o delle qualifiche in cui essi verranno inquadrati, delle retribuzioni di accesso a tali livelli e qualifiche, dei contratti collettivi di volta in volta ad essi applicabili. Si tratta di un’analisi che avrebbe dovuto precedere l’approvazione della complessa normativa e che, invece, è mancato. Si rende, perciò, necessario che il Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato effettuino un accurato monitoraggio sull’attuazione della disciplina, considerato che sussistono incertezze persino sul numero dei potenziali beneficiari delle procedure di stabilizzazione.

I dati del “conto annuale” del personale espongono che, al 2005, il personale a tempo determinato in servizio nelle pubbliche amministrazioni ammontava a 103.300 unità circa (per lo più concentrato nel SSN, con 31.500 unità, e nel comparto regioni-autonomie locali, con circa 49.500 unità), mentre i lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa ammontavano a circa 89.000 unità (per lo più concentrate nei comparti regioni-autonomie locali, con 47.000 unità, nel comparto delle università, con 24.500 unità, e nel SSN, con 11.600 unità); a queste due categorie di dipendenti vanno aggiunti i titolari di contratti di formazione e lavoro (circa 4.700), i lavoratori a rapporto di lavoro interinale (oltre 9.000) e i lavoratori socialmente utili (circa 34.500). Peraltro, non tutto il personale con contratto a tempo determinato o con contratto di co.co.co. è investito dalle procedure di stabilizzazione (non lo sono, ad esempio, i consulenti e, in genere, gli appartenenti ad uffici di diretta collaborazione degli organi di vertice politico); inoltre, i requisiti per accedere alla stabilizzazione variano a

seconda delle diverse categorie e, d'altro canto, la stabilizzazione avviene a domanda degli interessati. Ciò determina una relativa incertezza sull'entità dei precari che verranno stabilizzati e, quindi, sulla relativa spesa. E', comunque, stabilito che le stabilizzazioni avvengano sulla base di piani annuali, a loro volta inseriti nella programmazione triennale delle assunzioni e, quindi, tenendo conto delle esigenze funzionali delle amministrazioni e delle occorrenti disponibilità finanziarie.

La legge finanziaria lascia, comunque, alle amministrazioni la possibilità di stipulare contratti di lavoro flessibile, sebbene essa sia fortemente ridimensionata dalla previsione, rispetto al passato, di più precisi limiti e condizioni. Così, in primo luogo, contratti di lavoro flessibile sono ammessi per gli uffici di diretta collaborazione dei ministri e degli amministratori locali (sindaci, presidenti di provincia, assessori), nonché per i dirigenti e per "i preposti" ad organi di direzione, consultivi e di controllo di tutte le amministrazioni, compresi i nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici. Vi sono, poi, alcune amministrazioni specificamente (talvolta nominalmente) autorizzate a stipulare o a rinnovare contratti a tempo determinato (ad esempio, gli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno e quelli che, comunque, abbiano una dotazione organica non superiore a quindici unità; gli enti del Servizio sanitario nazionale, in relazione al personale medico, ma "con esclusivo riferimento alle figure infungibili", al personale infermieristico e al personale di supporto, comunque compatibilmente con i vincoli del "patto di stabilità sanitario" recepito dalla legge finanziaria 2007; la Croce rossa). Ancora, le amministrazioni possono avvalersi di contratti di lavoro flessibile per lo svolgimento di programmi o attività i cui oneri sono finanziati (o cofinanziati) dall'Unione europea e dal Fondo per le aree sottoutilizzate; le università e gli enti di ricerca, per lo svolgimento di progetti di ricerca e innovazione tecnologica i cui oneri non risultino a carico dei loro bilanci o di quello dello Stato; gli enti del Servizio sanitario nazionale, per la realizzazione (a) di programmi di ricerca dotati di finanziamenti pubblici *ad hoc* e (b) di progetti di ricerca finanziati a carico dell'Unione europea o di privati.

Vi sono, infine, due eccezioni a carattere permanente. La prima è quella per cui, a partire dal 2008, le amministrazioni dello Stato, le agenzie, gli enti non economici (compresi gli enti di ricerca) e le università possono avvalersi di personale a tempo determinato o "a convenzione", ovvero di personale a contratto di co.co.co., nel limite del 35 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2003: il che configura una vera e propria spesa a regime per le amministrazioni di cui si parla. La seconda eccezione riguarda l'utilizzazione dei "lavoratori socialmente utili", le cui prestazioni non danno luogo ad un servizio prestato con rapporto d'impiego, avendo una matrice di natura assistenziale. Nella realtà, si tratta di una forma di lavoro che si è aggiunta alle altre opportunità di cui dispongono le amministrazioni — soprattutto

quelle locali – per sopperire alle loro carenze di personale, e la legge finanziaria 2008 conferma che le amministrazioni sono autorizzate ad avvalersi di questi lavoratori anche in deroga ai vincoli legislativi in materia di assunzioni e di spesa. Specifici contributi statali sono previsti in favore dei comuni per la stabilizzazione di questo personale e per la sua successiva gestione a regime (art. 1, commi 550-551).

Le spese per consumi intermedi

34.

Dei circa 1.245,1 milioni attesi da una razionalizzazione e riqualificazione della spesa di parte corrente della P.A. gran parte è legata (545 milioni) al contenimento dei consumi intermedi, connesso all'attivazione di ulteriori misure per ottimizzare il sistema degli acquisti di beni e servizi puntando su una estensione dell'utilizzo delle convenzioni Consip.

La norma prevede che le amministrazioni statali centrali e periferiche debbano inviare annualmente al Ministero dell'economia e delle finanze un prospetto contenente le previsioni del proprio fabbisogno di beni e servizi, per il cui acquisto si applica il codice dei contratti pubblici di cui al D.lgs 163 del 2006. Sulla base di queste informazioni e dei dati relativi agli acquisti effettuati tra il 2005 e il 2007, il Ministero dell'economia deve individuare gli indicatori di spesa sostenibile per il soddisfacimento dei fabbisogni; gli indicatori e i parametri di spesa sono messi a disposizione di tutte le amministrazioni pubbliche, così come gli strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità dei beni e servizi e per l'utilizzo dei parametri di prezzo-qualità. Ad illustrazione della misura il Governo ha specificato che la spesa "aggregabile" mediante approccio centralizzato (convenzioni e mercato elettronico) è stata stimata dalla Consip pari a 17 miliardi. Su tale spesa, in base alle migliori condizioni contrattuali, si potrebbe ottenere, sempre secondo Consip, un risparmio di circa 1 miliardo, che potrebbe aumentare a 2,2 miliardi nel periodo 2008-2009. La quantificazione prevista nella finanziaria risulterebbe prudente anche in relazione alla rapida attivazione della procedura e al volume crescente delle spese interessate da tali procedure.

35.

Nella valutazione di tale misura non si può non considerare che nel corso degli ultimi anni si è più volte intervenuti per contenere la dinamica della spesa, specie di quella per consumi intermedi, sia attraverso la fissazione di regole di crescita di tale aggregato con riferimento all'intero comparto delle Amministrazioni pubbliche, sia attraverso tagli lineari degli stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato.

Per il 2008 e gli anni successivi il provvedimento introdotto con la finanziaria si aggiunge a quello previsto dall'articolo 1, comma 507 della legge finanziaria dello scorso anno.

Come è noto la finanziaria per il 2007 per il controllo della spesa delle amministrazioni centrali ha infatti disposto l'accantonamento e la conseguente sterilizzazione di una quota pari a 4.572 milioni per l'anno 2007, 5.031 milioni per l'anno 2008 e 4.922 milioni per l'anno 2009 delle dotazioni riguardanti i consumi intermedi, i trasferimenti correnti, le altre uscite correnti e le spese in conto capitale, con l'esclusione di talune tipologie di spesa in ragione della loro particolare natura obbligatoria ovvero inderogabile, o comunque relative ad impegni già assunti, quali, ad esempio, i trasferimenti agli enti territoriali e previdenziali, le pensioni di guerra, le rate di ammortamento, i limiti di impegno già attivati, e altri. L'impatto stimato di questi tagli alla spesa in termini di fabbisogno e di indebitamento era di 3.222 milioni nel 2007. Importo che cresceva nel biennio successivo a 4.572 e a 4.576 milioni.

Le misure per il contenimento della spesa dell'amministrazione centrale introdotte dal comma 507 non si limitavano a prevedere un taglio uniforme dei capitoli di bilancio, ma miravano a dare sostanza alla riduzione programmata con la introduzione di un processo di valutazione e di verifica dei programmi di spesa.

La novità più significativa del provvedimento era rappresentata dall'inserimento nella quota indisponibile anche delle autorizzazioni di spesa predeterminate legislativamente, e non soltanto delle spese discrezionali come in precedenza. L'accantonamento è stato, in altre parole, operato non solo sulla quota discrezionale, ormai di ridotto ammontare per l'incidenza degli interventi di contenimento finora effettuati, ma su tutte le tipologie di spesa iscritte in bilancio, vale a dire compresi gli oneri giuridicamente obbligatori.

La procedura consentiva inoltre a ciascuna amministrazione la possibilità di effettuare variazioni compensative tra capitoli appartenenti a diverse unità previsionali di base, mantenendo l'invarianza degli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto.

Variazioni agli accantonamenti sono stati successivamente disposti ai sensi del successivo decreto ministeriale n. 48902 del 10 luglio 2007, cui hanno poi fatto seguito le misure di disaccantonamento, per un importo pari a circa 2 miliardi per il 2007, previste dal decreto-legge n. 81 del 2007 e le integrazioni intervenute con la legge di assestamento delle previsioni per il 2007.

36.

Sui risultati ottenuti da tale misura nel 2007 si tornerà più diffusamente nella relazione sul rendiconto generale dello Stato. Al momento primi dati di consuntivo possono offrire alcuni

elementi per una valutazione della conseguibilità degli ulteriori interventi previsti per il 2008, specie con riferimento ai consumi intermedi.

Nella tavola 16 sono riassunti per categoria economica gli stanziamenti utilizzabili e gli accantonamenti effettuati.

Va innanzitutto considerato che le modifiche intervenute durante l'anno hanno ridotto significativamente la portata del provvedimento: rispetto agli originali 4,6 miliardi di accantonamenti indisponibili, l'esercizio si chiude con un importo ben inferiore (2,6 miliardi) con una riduzione del 42,7 per cento.

La riduzione ha interessato soprattutto la parte capitale che ha visto più che dimezzato l'importo accantonato (-53 per cento). Per la spesa corrente invece il calo è stato inferiore (-39 per cento) e ha riguardato soprattutto le somme, per la verità limitate, relative a trasferimenti ad amministrazioni pubbliche, famiglie e imprese. L'accantonamento operato sui capitoli di consumi intermedi pari inizialmente a poco meno di 1 miliardo di euro ha subito solo una parziale riduzione (-16,3 per cento) attestandosi su un importo di 820 milioni.

Il provvedimento ha quindi perduto nel corso dell'anno molta della sua efficacia ma, almeno per quanto riguarda i consumi intermedi, ha mantenuto buona parte del rilievo quantitativo iniziale.

37.

Se si guarda ai primi dati del consuntivo del bilancio dello Stato per il 2007 si trova conferma della tendenza riflessiva della spesa: sia in termini di pagamenti che di impegni tale voce di spesa continua a ridursi grazie all'operare delle numerose misure di contenimento: nel 2007 la flessione dei pagamenti è stata di circa l'8,5 per cento e quella in termini di impegni di circa il 9,7 per cento.

Il risultato complessivo è frutto di andamenti molto diversi sia se si guardi alle amministrazioni, sia se si considerino le articolazioni di cui si compone questo tipo di spesa.

In termini di impegni la contrazione complessiva si concentra prevalentemente in 3 amministrazioni: la Giustizia, con circa 450 milioni, l'Interno, con circa 670 milioni e la Difesa, con oltre 450 milioni, spiegano in buona misura il calo dell'anno.

Particolarmente netta la contrazione sia di impegni che di pagamenti per i servizi, le utenze e le spese di pulizia (rispettivamente in calo del 39 e del 44 per cento) e per le spese di noleggio locazioni e leasing operativo (con una riduzione del 17,3 e del 21 per cento). Per converso nell'anno crescono in misura significativa sia gli impegni (+47 per cento) che i pagamenti (+22,9 per cento) per acquisto di beni di consumo.

Tavola 16

La spesa finale del bilancio dello Stato per l'esercizio 2007: le risorse vincolate dall'articolo 1, comma 507 della L.F. 2007

(in milioni)

categorie	stanz. iniziali LB 2007	previsioni definitive	impegni	economie	stanz. utilizzabili LF 2007, art.1 c.507	accantonamenti LF 2007, art.1, c.507	variazioni degli accantonamenti con dmt 48902	disaccantonamenti L.123/2007	indisponibilità finale	prev. iniz. cap. limitati dal c. 507	prev. def. cap. limitati dal c. 507	impegni cap. limitati dal c. 507
redditi lavoro dipendente	84.870	87.444	84.783	2.662								
consumi intermedi	9.904	12.000	10.980	1.020	8.504	978	23	182	819	8.865	10.149	9.164
Imposte pagate sulla produz.	4.575	4.699	4.550	149								
trasferimenti correnti amm.ni pubbliche	188.305	196.827	194.710	2.117	7.395	929	-177	475	277	8.571	9.214	8.927
trasferimenti correnti famiglie e isp	3.916	6.922	6.747	175	1.075	135	-29	42	64	1.127	1.462	1.307
trasferimenti correnti imprese	5.727	5.975	5.805	169	3.054	345	8	282	72	3.680	1.177	1.079
trasferimenti correnti estero	1.758	2.728	2.629	99	540	68	-1		67	807	1.073	953
risorse proprie cee	17.400	16.080	14.410	1.670								
interessi passivi e redditi da capitale	74.050	76.538	68.202	8.336								
poste correttive e compensative	45.729	44.482	43.628	853								
ammortamenti	841	841	163	679								
altre uscite correnti	8.234	3.229	582	2.646	6.370	766	177	266	677	7.214	2.860	193
SPESE CORRENTI	445.309	457.767	437.190	20.577	26.938	3.222	1	1.247	1.976	30.265	25.935	21.622
investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.746	6.420	6.120	299	2.474	309	-2	29	277	2.587	4.110	3.749
contributi agli investimenti amm.ni pubbliche	17.573	20.192	19.547	645	2.537	319	0	212	107	3.519	3.543	3.436
contributi agli investimenti imprese	7.988	10.699	10.373	326	1.404	177	-28	42	107	3.322	3.528	3.377
contributi agli investimenti famiglie e isp	91	152	152	1	5	1	0		1	5	5	2
contributi investimenti estero	203	1.034	1.016	18	145	18	0		18	145	153	134
altri trasferimenti in conto cap	17.449	15.256	15.008	248	4.193	527	29	422	134	14.286	2.834	2.531
acquisizione di attività finanziarie	370	1.021	941	79								
SPESE C/CAPITALE	49.419	54.773	53.157	1.616	10.759	1.350	-1	705	644	23.865	14.172	13.229
SPESA FINALE	494.728	512.540	490.347	22.193	37.697	4.572		1.953	2.619	54.130	40.107	34.851

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

Tavola 17 a

I consumi intermedi nel bilancio dello Stato (II e III livello della classificazione economica)

(in milioni)

	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	impegni	pagato totale	impegni	pagato totale	impegni	pagato totale	impegni	pagato totale	impegni	pagato totale	impegni	pagato totale
<i>Beni di consumo</i>	1.521	1.792	1.725	1.734	1.415	1.407	1.302	1.283	1.277	1.429	1.877	1.756
<i>Pubblicazioni periodiche</i>	36	31	33	45	31	31	23	22	34	34	34	33
<i>Armi e materiale bellico per usi militari</i>	1.128	1.434	1.379	1.664	855	1.125	448	788	308	488	259	612
Totale acquisto di beni	2.685	3.257	3.137	3.444	2.300	2.563	1.773	2.094	1.619	1.951	2.171	2.401
<i>Noleggi, locazioni e leasing operativo</i>	1.116	1.160	1.167	1.160	1.404	1.312	1.473	1.458	1.183	1.225	979	968
<i>Mantenimento ordinaria e riparazioni</i>	1.926	1.867	2.186	2.009	2.023	2.194	1.778	1.797	1.630	1.819	1.599	1.624
<i>Utenze servizi ausiliari, spese di pulizia</i>	683	700	995	918	1.303	1.267	1.245	1.194	1.205	1.312	729	734
<i>Spese postali e valori bollati</i>	58	62	84	83	86	72	68	76	59	63	54	48
<i>Corsi di formazione</i>	339	422	472	469	468	510	372	372	380	390	369	397
<i>Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa</i>	88	72	118	121	103	87	90	92	74	90	67	69
<i>Spese di rappresentanza, relazioni pubbliche convegni e mostre</i>	90	97	164	150	132	133	102	103	78	85	152	130
<i>Commissioni comitati consigli</i>	183	233	209	193	220	197	206	194	180	185	173	182
<i>Compensi per incarichi continuativi</i>	52	35	66	57	53	45	190	179	185	190	143	213
<i>Studi consulenze indagini</i>	71	168	108	97	103	90	118	109	137	130	104	102
<i>Aggi di riscossione</i>	712	717	1.058	914	711	710	1.094	979	761	709	684	639
<i>Commissioni su titoli</i>	497	497	720	720	682	683	644	644	619	619	512	512
<i>Indennità di missione e rimborsi spese viaggi</i>	484	495	571	553	559	512	584	583	511	523	458	452
<i>Altri servizi</i>	1.645	1.898	2.456	2.712	3.487	2.831	2.929	2.999	3.448	3.230	2.588	2.916
<i>Canoni FIP</i>									91	85	111	111
<i>nc</i>											0	0
Totale acquisto di servizi effettivi	7.945	8.423	10.374	10.156	11.333	10.644	10.892	10.778	10.542	10.656	8.722	9.098
<i>Fitti figurativi</i>	147	136	182	149	136	136	118	114	0	3	0	3
Totale acquisto di servizi figurativi	147	136	182	149	136	136	118	114	0	3	0	3
<i>nc</i>									3	3	87	39
Totale complessivo	10.776	11.816	13.693	13.749	13.769	13.342	12.782	12.986	12.163	12.613	10.980	11.541

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

Tavola 17 b

(valori percentuali)

	2003		2004		2005		2006		2007	
	impegni	pagato totale	impegni	pagato totale	impegni	pagato totale	impegni	pagato totale	impegni	pagato totale
<i>Beni di consumo</i>	13,4	-3,2	-18,0	-18,9	-7,9	-8,8	-1,9	11,4	47,0	22,9
<i>Pubblicazioni periodiche</i>	-7,6	45,0	-7,8	-31,7	-26,8	-27,7	49,2	51,3	2,7	-3,7
<i>Armi e materiale bellico per usi militari</i>	22,2	16,1	-38,0	-32,4	-47,6	-29,9	-31,3	-38,1	-15,8	25,6
Totale acquisto di beni	16,8	5,7	-26,7	-25,6	-22,9	-18,3	-8,7	-6,8	34,1	23,1
<i>Noleggi, locazioni e leasing operativo</i>	4,6	0,0	20,3	13,1	4,9	11,1	-19,7	-15,9	-17,2	-21,0
<i>Manutenzione ordinaria e riparazioni</i>	13,5	7,6	-7,5	9,2	-12,1	-18,1	-8,3	1,2	-1,9	-10,7
<i>UtENZE servizi ausiliari, spese di pulizia</i>	45,5	31,2	31,0	38,1	-4,4	-5,8	-3,2	9,9	-39,5	-44,0
<i>Spese postali e valori bollati</i>	46,1	32,7	1,9	-12,3	-20,8	4,4	-12,8	-16,6	-9,2	-23,2
<i>Corsi di formazione</i>	39,4	11,2	-1,0	8,6	-20,5	-27,0	2,1	4,8	-2,9	1,9
<i>Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa</i>	34,0	67,9	-12,4	-28,2	-12,9	5,7	-17,3	-1,7	-9,2	-23,7
<i>Spese di rappresentanza, relazioni pubbliche convegni e mostre</i>	82,2	54,8	-19,7	-11,7	-23,0	-22,4	-23,0	-17,3	93,9	52,7
<i>Commissioni comitati consigli</i>	14,4	-17,0	5,0	2,1	-6,1	-1,9	-12,8	-4,4	-3,7	-1,6
<i>Compensi per incarichi continuativi</i>	26,9	60,5	-19,6	-21,7	256,3	301,5	-2,7	6,4	-22,8	12,0
<i>Studi consulenze indagini</i>	53,1	-42,1	-4,8	-7,1	13,8	20,7	16,6	19,0	-23,8	-20,9
<i>Aggi di riscossione</i>	48,5	27,5	-32,8	-22,3	53,9	37,9	-30,4	-27,6	-10,1	-9,9
<i>Commissioni su titoli</i>	44,8	44,7	-5,2	-5,1	-5,6	-5,7	-3,8	-3,8	-17,4	-17,4
<i>Indennità di missione e rimborsi spese viaggi</i>	17,9	11,7	-2,1	-7,3	4,5	13,8	-12,6	-10,4	-10,2	-13,6
<i>Altri servizi</i>	49,3	42,9	42,0	4,4	-16,0	5,9	17,7	7,7	-24,9	-9,7
<i>Canoni FIP</i>									21,8	30,2
<i>nc</i>										
Totale acquisto di servizi effettivi	30,6	20,6	9,2	4,8	-3,9	1,3	-3,2	-1,1	-17,3	-14,6
<i>Fitti figurativi</i>	23,6	9,7	-25,4	-9,0	-13,3	-15,6	-100,0	-97,3		3,0
Totale acquisto di servizi figurativi	23,6	9,7	-25,4	-9,0	-13,3	-15,6	-100,0	-97,3		3,0
<i>nc</i>										
Totale complessivo	27,1	16,4	0,6	-3,0	-7,2	-2,7	-4,8	-2,9	-9,7	-8,5

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

Tavola 18a

I consumi intermedi per amministrazione – Gli impegni – anni 2004-2007

AMMINISTRAZIONI	(in milioni)				(valori percentuali)		
	2004	2005	2006	2007	var. % 05/04	var. % 06/05	var. % 07/06
<i>economia e finanze</i>	2.953	3.268	2.901	2.625	10,7	-11,2	-9,5
<i>sviluppo economico+ comm int</i>	95	56	71	69	-41,0	26,5	-2,6
<i>lavoro+ solidarietà sociale</i>	94	79	68	117	-15,6	-13,6	71,6
<i>giustizia</i>	1.891	1.386	1.520	1.078	-26,7	9,7	-29,1
<i>affari esteri</i>	255	227	239	243	-11,2	5,4	1,5
<i>pubblica istruzione+ università</i>	1.365	1.240	1.143	1.457	-9,1	-7,8	27,5
<i>interno</i>	1.983	1.924	2.151	1.492	-3,0	11,8	-30,6
<i>ambiente</i>	209	205	182	180	-1,7	-11,2	-1,1
<i>infrastrutture e trasporti</i>	317	316	292	448	-0,3	-7,4	53,2
<i>comunicazioni</i>	22	19	16	20	-13,2	-18,1	27,0
<i>difesa</i>	4.145	3.649	3.203	2.754	-12,0	-12,2	-14,0
<i>politiche agricole</i>	85	93	85	96	9,5	-8,1	13,4
<i>beni culturali</i>	118	110	89	146	-6,7	-19,2	64,1
<i>salute</i>	238	210	202	254	-11,8	-3,5	25,3
Totale complessivo	13.769	12.782	12.163	10.980	-7,2	-4,8	-9,7

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

Tavola 18b

I consumi intermedi per amministrazione – I pagamenti – anni 2004-2007

AMMINISTRAZIONI	(in milioni)				(valori percentuali)		
	2004	2005	2006	2007	var. % 05/04	var. % 06/05	var. % 07/06
<i>economia e finanze</i>	2.964	3.110	2.875	2.607	4,9	-7,5	-9,3
<i>sviluppo economico+ comm int</i>	47	84	46	90	77,6	-44,6	94,9
<i>lavoro+ solidarietà sociale</i>	92	79	63	102	-15,1	-20,0	61,8
<i>giustizia</i>	1.319	1.518	1.362	1.404	15,0	-10,2	3,1
<i>affari esteri</i>	260	226	223	220	-13,3	-1,3	-1,2
<i>pubblica istruzione+ università</i>	1.385	1.258	1.208	1.452	-9,2	-4,0	20,3
<i>interno</i>	1.856	1.934	2.124	1.475	4,2	9,8	-30,5
<i>ambiente</i>	199	194	178	197	-2,7	-8,0	10,6
<i>infrastrutture e trasporti</i>	282	297	289	389	5,2	-2,5	34,7
<i>comunicazioni</i>	23	21	17	21	-8,2	-16,2	19,2
<i>difesa</i>	4.520	3.928	3.834	3.161	-13,1	-2,4	-17,6
<i>politiche agricole</i>	74	72	96	83	-2,6	33,7	-13,9
<i>beni culturali</i>	132	115	98	128	-12,7	-15,0	30,6
<i>salute</i>	187	152	199	212	-18,7	30,9	6,3
Totale complessivo	13.342	12.986	12.613	11.541	-2,7	-2,9	-8,5

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

38.

Se questi sono i risultati ottenuti guardando i dati del rendiconto generale dello Stato, il risultato che emerge in termini di contabilità nazionale fornisce una informazione ulteriore. Come è noto, il passaggio dai dati finanziari a quelli di contabilità economica prevede l'inclusione nell'aggregato di spesa per consumi intermedi (valutato in termini di pagamenti) anche di parte delle spese della difesa classificate tra le spese in conto capitale, delle spese di funzionamento delle agenzie fiscali, degli aggi e commissioni del lotto e dei servizi di intermediazione finanziaria, oltre che di altre spese di funzionamento di Presidenza del Consiglio, Corte conti e altri organi di rilevanza costituzionale.

E' considerando tali differenze che si deve guardare al conto economico dello Stato che, a fronte della riduzione dei pagamenti per consumi intermedi nel bilancio, registra una sostanziale stabilità dell'aggregato nel 2007. Tale risultato è riconducibile, quindi, essenzialmente ad un aumento delle poste riclassificate ed in particolare della spesa in conto capitale della difesa (in crescita di oltre 1.820 milioni gli importi relativi a beni militari per uso civile che vengono riclassificate tra le spese per consumi intermedi nel conto economico dello Stato).

In base ai dati di preconsuntivo della Rpp, poi, i consumi intermedi delle amministrazioni centrali era previsto scontassero un incremento ben più consistente (+11 per cento). Sul risultato dell'anno ha invece inciso il mancato completamento di un programma di spesa di natura militare da ricondurre tra le spese per consumi intermedi, destinato ad incidere sugli esercizi successivi.

Tavola 19**Il conto economico dello Stato**

	<i>(in milioni)</i>			
	2004	2005	2006	2007
Consumi intermedi	19.659	19.317	17.763	17.787
variazione %		-1,74	-8,04	0,14

Fonte: Rge Istat

39.

La riduzione di spesa prevista con la finanziaria per il 2008 e gli anni successivi si innesta quindi su un quadro che presenta, almeno per quanto riguarda i consumi intermedi, segnali di difficoltà gestionale.

Nella tavola 20 è ricostruita la dimensione delle somme rese indisponibili per il 2008 in base all'art.1, c. 507 della legge finanziaria del 2007. L'importo riferito ai consumi intermedi cresce

a 1,1 miliardi (820 milioni nel 2007) e rappresenta oltre il 20 per cento dell'accantonamento indisponibile complessivo.

Una nuova riduzione su cui andrebbe ad incidere il taglio lineare degli stanziamenti da coprire con il miglioramento delle condizioni di acquisto.

Guardando allo stanziamento iniziale per il 2008 va, tuttavia, osservato che:

- al momento del varo della finanziaria per il 2007 e all'introduzione del comma 507, lo stanziamento iniziale per il 2008 era pari a 9,5 miliardi, valore che scontava il taglio degli stanziamenti disposti con le precedenti manovre finanziarie. Su tale base veniva calcolata una spesa aggredibile pari a 8,5 miliardi per un accantonamento indisponibile pari, come si diceva, a 1,1 miliardi;

- a legge finanziaria 2008 approvata e, quindi, al netto del taglio lineare operato (545 milioni di euro), lo stanziamento su cui incidono gli accantonamenti è pari a 10 miliardi. In termini di stanziamenti iniziali di competenza, la ridefinizione dei fabbisogni condotta in fase di costruzione del bilancio 2008 ha determinato incrementi di spesa pressochè equivalenti all'ammontare delle somme rese indisponibili.

40.

Le caratteristiche della riduzione di spesa conosciuta nel 2007 e l'eredità trasferita sul 2008 fanno guardare con preoccupazione ad una nuova decurtazione dei fondi per gli acquisti di beni e servizi. Le riduzioni prefigurano, se non sorrette da vere e proprie modifiche organizzative, possibili effetti di rimbalzo negli esercizi successivi o il crescente ricorso a riconoscimenti di debito.

L'ulteriore riduzione in misura lineare di 545 milioni dei consumi intermedi, unita all'operare del c.507, aggrava, quindi, la situazione di precarietà operativa delle amministrazioni; rischia quindi di riproporsi, nel 2008, la necessità del ricorso a provvedimenti di urgenza analoghi a quelli intervenuti nello scorso anno.

Come osservato già in sede di audizione sulla manovra finanziaria, negli anni passati non hanno certo giovato al conseguimento dei risultati attesi dalle operazioni di centralizzazione le continue oscillazioni normative che hanno finito per influire sulla continuità operativa della Consip. Una corretta pianificazione dei fabbisogni e l'utilizzo di indicatori di spesa, nonché un miglior ancoraggio ai parametri di prezzo-qualità, pur nella sostanziale invarianza dell'impianto di parziale obbligatorietà delle convenzioni Consip, come ridefinito dalla legge finanziaria per il 2007, possono tuttavia contribuire al contenimento della spesa.

Tavola 20

La spesa finale del bilancio dello Stato per l'esercizio 2008: le risorse vincolate dall'art.1, comma 507 della LF 2007

categorie	2008 - prev. tendenziali 2008 BLV (LB 2007)	DLB 2008	2008 LB	2008 stanz corr. LF art.1,c.507	2008 stanz utilizzabili LF 2007, art.1,c.507	(in milioni)		(valori percentuali)				
						accanton c.507	2008	var%acc 507/corr	var%acc 507/utilizz	var%acc 507/tend	var%acc 507/dlb	var%acc 507/lb
redditi lavoro dipendente	86.464	86.864	89.183									
consumi intermedi	9.511	9.916	10.019	8.459	8.400	1.100	13,00	13,09	11,56	11,09	10,98	
irap	4.514	4.529	4.533									
trasferimenti correnti amm.ni pubbliche	189.648	193.012	199.364	8.413	7.377	1.057	12,57	14,33	0,56	0,55	0,53	
trasferimenti correnti famiglie e isp	3.873	3.896	4.206	1.107	1.092	156	14,14	14,32	4,04	4,02	3,72	
trasferimenti correnti imprese	4.497	4.564	4.323	3.629	3.107	400	11,02	12,87	8,89	8,76	9,25	
trasferimenti correnti estero	1.704	1.682	1.931	801	530	76	9,48	14,34	4,46	4,52	3,93	
risorse proprie cee	17.760	15.800	15.800									
interessi passivi e redditi da capitale	73.579	78.612	78.526									
poste correttive e compensative	45.929	50.214	50.230									
ammortamenti	841	847	847									
altre uscite correnti	8.499	8.285	9.529	7.485	6.016	823	10,99	13,67	9,68	9,93	8,63	
SPESE CORRENTI	446.819	458.220	468.491	29.893	26.523	3.612	12,08	13,62	0,81	0,79	0,77	
investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.424	6.070	6.801	2.602	2.504	356	13,69	14,23	6,57	5,87	5,24	
contributi agli investimenti amm.ni pubbliche	15.579	20.407	24.475	2.892	2.445	351	12,13	14,34	2,25	1,72	1,43	
contributi agli investimenti imprese	8.745	8.863	9.970	2.958	1.075	154	5,21	14,34	1,76	1,74	1,55	
contributi agli investimenti famiglie e isp	68	68	120	1	1	0	14,34	14,34	0,12	0,12	0,07	
contributi investimenti estero	175	175	215	145	145	21	14,35	14,34	11,92	11,89	9,68	
altri trasferimenti in conto cap acquisizione di attività finanziarie	14.808	14.815	13.033	11.601	3.744	537	4,63	14,34	3,63	3,62	4,12	
	1.910	350	9.520									
SPESE C/CAPITALE	46.709	50.749	64.134	20.199	9.914	1.419	7,03	14,31	3,04	2,80	2,21	
SPESA FINALE	493.528	508.969	532.626	50.092	36.437	5.031	10,04	13,81	1,02	0,99	0,94	

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

Le spese di manutenzione degli immobili in uso alle amministrazioni dello Stato**41.**

Particolare rilievo tra gli interventi per la razionalizzazione della pubblica amministrazione assumono le misure di contenimento delle spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Il comma 618 dell'articolo 2 della legge finanziaria stabilisce un tetto a questa spesa in base al valore degli immobili (come risultanti all'Agenzia del Demanio) nella misura dell'1,5 per cento per l'anno 2008 e del 3 per cento a decorrere dal 2009. A decorrere dall'anno 2008 gli enti ed organismi pubblici inseriti nel conto economico consolidato della P.A. (ad eccezione degli enti territoriali e locali, le ASL e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), si devono adeguare a tali principi, riducendo le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria. La differenza tra l'importo delle spese di manutenzione relative al 2007 e l'importo delle stesse, rideterminate a partire dal 2008 secondo tali nuovi criteri, deve essere versato ogni anno all'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno.

Per quanto riguarda l'amministrazione statale, gli effetti delle norme sui saldi di finanza pubblica sono stimati (in termini di indebitamento netto) pari a 650 milioni nel 2008, 465 nel 2009 e 475 nel 2010. Di questi 100 milioni annui sono riferibili al contenimento delle spese di manutenzione ordinaria e i restanti a quelle per manutenzione straordinaria. Non sono state fornite nella relazione tecnica indicazioni in ordine al valore degli immobili utilizzati e alle spese finora sostenute per manutenzione, ordinaria e straordinaria, dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici, elementi indispensabili per una verifica dei risparmi ascritti a tale disposizione. Ad una ricostruzione degli stessi sono dedicati i paragrafi che seguono.

42.

Il primo elemento necessario ad una valutazione della realizzabilità e sostenibilità della misura introdotta con la finanziaria è costituito dalla valutazione del patrimonio immobiliare in uso governativo. Sul fronte informativo negli ultimi anni si sono registrati progressi significativi: l'azione svolta dall'Agenzia del Demanio ha permesso di pervenire ad un primo censimento del patrimonio utilizzato. Permangono tuttavia, come si vedrà nel seguito, difficoltà e ritardi nella comparazione e nel raccordo delle diverse fonti informative esistenti e nella individuazione di una ripartizione dei cespiti in relazione ai soggetti utilizzatori.

Il riferimento principale della disposizione introdotta con la finanziaria è costituito dalla quantificazione del valore degli immobili in uso governativo predisposto dall'Agenzia del Demanio. Come previsto dalla norma, gli elenchi sono stati pubblicati lo scorso 29 febbraio sul

sito dell'Agenzia. Risultano in uso alle amministrazioni dello Stato 9.655 beni per un valore complessivo di circa 48.325 milioni. Per gli immobili di proprietà di terzi condotti dalle Amministrazioni centrali in regime di locazione passiva il valore è stimato pari a circa 10.432 milioni di euro valutato, come si diceva, sulla base delle informazioni messe a disposizione dalle Amministrazioni utilizzatrici.

La rappresentazione dei valori immobiliari che è stata fornita offre un dettaglio a livello di scheda patrimoniale dei singoli cespiti, ma senza specificare l'amministrazione da cui è utilizzata. E' previsto infatti che qualora gli immobili risultino occupati da una pluralità di soggetti siano le Amministrazioni utilizzatrici a farsi carico della ripartizione e, quindi, della identificazione del limite di spesa complessivo per manutenzione, a partire dal valore pubblicato e dalla effettiva occupazione degli spazi, comunicando gli esiti di tale ripartizione all'Agenzia del Demanio¹⁸.

Non è al momento, quindi, possibile valutare il valore degli immobili in uso alle singole amministrazioni e, quindi, porre in rapporto tale valore con le spese finora sostenute per manutenzione.

L'elenco reso noto dall'Agenzia non rappresenta l'unica fonte informativa a disposizione. Una ulteriore base di riferimento è rappresentata dal conto generale del patrimonio dello Stato predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato. In esso sono iscritte, in specifiche poste patrimoniali, la consistenza e le variazioni in aumento e in diminuzione dei beni immobili statali¹⁹.

Nella tavola 21 sono riassunti i valori delle poste del patrimonio relative a fabbricati civili adibiti ad uso istituzionale. La forte differenza tra la quantificazione del valore dei cespiti esposto nel conto generale del patrimonio e la quantificazione dell'Agenzia (da 21.105 a 48.325 milioni di euro) è da ricondurre ai diversi criteri di valorizzazione: nel conto generale del patrimonio gli immobili sono esposti a valore di libro, mentre nell'elenco è riportato un valore stimato di mercato.

¹⁸ Nella nota di accompagnamento alla pubblicazione degli elenchi, l'Agenzia ha evidenziato che l'individuazione dei beni, sia nel caso di quelli di proprietà statale in uso governativo che di quelli di proprietà di terzi condotti dalle Amministrazioni centrali in regime di locazione passiva, è stata condotta sulla base delle informazioni amministrative a disposizione dell'Agenzia e, per gli immobili in locazione passiva, sulla base delle informazioni messe a disposizione dalle Amministrazioni utilizzatrici. Gli elenchi prevedono l'esclusione dei beni appartenenti al demanio militare, di quelli ubicati all'estero di proprietà dello Stato italiano, nonché i musei e i monumenti in consegna al Ministero dei beni archeologici e culturali.

¹⁹ Va al riguardo osservato che, come da anni rilevato dalla Corte nell'analisi del conto del patrimonio redatta nell'ambito della relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, tali valori non concordavano completamente, fino al 2006, con quanto esposto nel riepilogo generale degli inventari, elaborato in passato dal Ministero delle finanze e attualmente di competenza dell'Agenzia del Demanio. Nel corso del 2007 le due amministrazioni hanno ultimato l'allineamento delle basi informative inerenti i beni patrimoniali. L'Agenzia del Demanio deve completare lo sviluppo del sistema informativo sui beni immobili del demanio e del patrimonio ai sensi dell'art. 65 del d.lvo n. 300 del 1999.