

Tavola 4

STANZIAMENTI PER LA REGOLAZIONE DELLE SITUAZIONI DEBITORIE EX DL N. 35 DEL 2013
(in migliaia)

Amministrazione di Spesa	Totale	02	21
		<i>di cui Consumi intermedi</i>	<i>di cui Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni</i>
Ministero dell'economia e delle finanze	17.485,8	17.251,3	86,5
Ministero dello sviluppo economico	5.664,7	5.637,4	27,4
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	62,9	62,9	
Ministero della giustizia	111.990,3	108.772,2	808,9
Ministero degli affari esteri	209,5	209,5	
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	44.267,5	44.219,8	47,7
Ministero dell'interno	207.313,4	93.160,1	100.712,7
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	1.472,8	1.472,8	
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	31.765,3	25.229,9	6.323,6
Ministero della difesa	21.797,6	21.797,6	
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	32.837,3	2.363,6	77,4
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo	17.958,5	14.510,0	3.428,6
Ministero della salute	7.174,2	7.174,2	
Totale	500.000,0	341.861,2	111.512,8

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

A questa prima fase il Governo ne ha fatta seguire una seconda con il DL n. 102 del 2013⁴³ con il quale sono stati incrementati, per l'esercizio finanziario 2014, i pagamenti per complessivi 7,2 miliardi⁴⁴. Il citato decreto-legge ha rideterminato, tra l'altro, la dotazione della "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali"⁴⁵ in 3.411 milioni di euro per l'anno 2013 e in 189 milioni di euro per l'anno 2014, stabilendo, altresì, che l'anticipazione concessa dalla Cassa depositi e prestiti possa essere erogata a saldo già nel corso dell'esercizio finanziario 2013, su richiesta dell'ente locale beneficiario.

Sempre in tema di pagamenti scaduti delle Pubbliche amministrazioni si segnala il DL n. 66 del 2014 che ha previsto nuove modalità di monitoraggio dei debiti, dei relativi pagamenti e degli eventuali ritardi, che passano attraverso la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, al fine di consentire una più esatta evidenza del fenomeno.

Nel quadro dell'innovazione tecnologica della Pubblica amministrazione, si inserisce il DL n. 83 del 2012⁴⁶ che ha previsto l'istituzione di un nuovo organismo tecnico, l'Agenzia per l'Italia digitale, con il compito di coordinare le azioni in materia

⁴³ DL 31 agosto 2013, n. 102 "Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici", convertito, con modificazioni, dalla legge 28 ottobre, n. 124.

⁴⁴ Secondo quanto riportato dal Ministero dell'economia e delle finanze le risorse erogate agli enti debitori alla data del 28 marzo risultavano pari complessivamente a 25 miliardi di euro (il 92 per cento delle risorse stanziare). Le stime dei pagamenti effettuati dagli enti debitori ai soggetti creditori su queste risorse sono pari a 23,5 miliardi (l'86 per cento del totale, il 94 per cento delle risorse erogate).

⁴⁵ Articolo 13, comma 1.

⁴⁶ DL 22 giugno 2012, n. 83 recante "Misure urgenti per la crescita del Paese", convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 134.

di innovazione per promuovere le tecnologie ICT a supporto della Pubblica amministrazione, garantendo la realizzazione degli obiettivi previsti dall'Agenda digitale italiana in coerenza con l'Agenda digitale europea⁴⁷. L'Agenzia assorbe le competenze del Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione della Presidenza del Consiglio, dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, di DigitPA e dell'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione per le competenze sulla sicurezza delle reti.

In quest'ambito, come già rilevato di recente dalla Corte, si conferma un rallentamento nell'attuazione dei progetti di informatizzazione⁴⁸, dovuto anche ai diversi modelli organizzativi adottati a partire dal 1993, anno nel quale è stata istituita l'Autorità per l'informatica nella Pubblica amministrazione (AIPA): complesso è risultato, infatti, il susseguirsi delle configurazioni soggettive degli organismi deputati⁴⁹.

Significativa è la recente vicenda dell'introduzione dell'obbligo della sottoscrizione informatica con firma digitale dei contratti pubblici (art. 11, comma 13, del d.lgs. n. 163 del 2006⁵⁰) e delle convenzioni e accordi tra Pubbliche amministrazioni (art. 15, comma 2bis, della legge n. 241 del 1990), che ha trovato sostanzialmente impreparate le Pubbliche amministrazioni nel dare applicazione alle nuove disposizioni (che prevedono la nullità degli atti posti in essere senza la sottoscrizione digitale). Il Governo ha dovuto, pertanto, emanare (con il DL n. 145 del 2013⁵¹, "Destinazione Italia") norme di sospensione dell'efficacia del predetto obbligo e differire la vigenza delle citate disposizioni al 30 giugno 2014, per i contratti stipulati in forma pubblica amministrativa e per gli accordi fra Pubbliche amministrazioni, e al 1° gennaio 2015 per i contratti stipulati mediante scrittura privata.

Le politiche di semplificazione amministrativa mediante l'utilizzazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione richiedono una previa valutazione dell'impatto della regolazione che tenga conto del contesto organizzativo delle Pubbliche amministrazioni e della strumentazione tecnica necessaria per dare piena operatività alle nuove norme.

5. Strumenti per l'attuazione della trasparenza nella PA e la lotta alla corruzione

Nella sintetica ricognizione delle principali linee evolutive delle amministrazioni pubbliche intese anche al miglioramento delle condizioni per lo sviluppo, vanno infine richiamate le misure anticorruzione previste dalla legge n. 190 del 2013⁵², c.d. "legge anticorruzione", che introduce significative modifiche al codice penale e, in generale, alla disciplina per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità

⁴⁷ Nel decreto-legge n. 179 del 2012 recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", c.d. "decreto crescita 2.0", convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012 n. 221, sono state previste le misure per l'applicazione dell'Agenda digitale italiana.

⁴⁸ Cfr. Audizione del Presidente della Corte dei conti davanti la Commissione parlamentare per la semplificazione del 12 marzo 2014.

⁴⁹ Nel 2003 venne istituito il CNIPA, nel 2009 la DigitPA e, da ultimo nel 2012, l'AGID.

⁵⁰ Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE".

⁵¹ DL 23 dicembre 2013, n. 145 recante "Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015 convertito, con modificazioni, dalla legge 9 febbraio 2014 n. 145".

⁵² Legge 6 novembre 2012, n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica amministrazione".

all'interno della Pubblica amministrazione⁵³. La legge ha introdotto nel codice penale rilevanti modifiche alla disciplina dei reati contro la Pubblica amministrazione, con misure volte a prevenire e reprimere la corruzione e l'illegalità nella Pubblica amministrazione.

Tra i principali profili di intervento della legge si evidenziano anche specifiche misure volte alla trasparenza dell'attività amministrativa, comprese quelle riguardanti l'attribuzione delle posizioni dirigenziali. La legge detta una disciplina più rigorosa delle incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di dipendenti pubblici⁵⁴.

In tema di trasparenza sono state adottate importanti misure al fine di rendere accessibile ai cittadini ma anche agli enti di vigilanza le informazioni e i dati relativi alle attività delle Pubbliche amministrazioni. Si tratta di un ambito che è destinato, in prospettiva ad avere ulteriori sviluppi che potranno costituire una risorsa anche a livello economico per le imprese. Infatti, la pubblicazione di alcune tipologie di informazioni (es. in materia sanitaria-farmaceutica, trasporto pubblico, ecc.) in maniera trasparente e accessibile ai cittadini può consentire di correggere alcune asimmetrie informative attualmente esistenti. Le Pubbliche amministrazioni devono in tal senso organizzare le informazioni (*open data*) consentendone l'integrazione con altri ambiti di interesse, così da costituire una potenzialità per lo sviluppo di nuove opportunità di mercato e di lavoro⁵⁵. Una trasparenza orientata alla totale accessibilità delle informazioni dei soggetti pubblici che operano sul mercato è in grado di poter agevolare e migliorare sensibilmente la strategia di coloro che siano portatori di rilevanti interessi, soprattutto di tipo economico, così da rendere più attendibile la valutazione degli investimenti e degli indici di rischio di una possibile operazione finanziaria.

Il principio della trasparenza quale valore guida dell'azione amministrativa e strumento di garanzia della legittimità e dell'integrità della stessa, già presente nel nostro ordinamento (cfr. legge n. 241 del 1990) e le cui potenzialità sono state sviluppate nell'evoluzione normativa e giurisprudenziale, è stato "codificato", definendone in dettaglio i termini e il contenuto, dal d.lgs. n. 150 del 2009. La legge n. 190 del 2012 ne ha successivamente modificato l'impianto, sottolineando la centralità della trasparenza quale strumento per la prevenzione della corruzione e ne ha ampliato gli ambiti oggettivo e soggettivo. Le società partecipate dalle Pubbliche amministrazioni sono state infatti considerate come destinatarie di specifici obblighi di trasparenza (bilanci, contratti, concessioni, autorizzazioni e selezione del personale) e sono stati avviati interventi volti a incoraggiare l'applicazione della normativa da parte delle autorità amministrative indipendenti.

In attuazione della delega contenuta nella legge n. 190 del 2012, il Governo ha approvato il decreto-legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche amministrazioni" con il quale sono stati introdotti nuovi

⁵³ Si ricorda l'Audizione del Presidente della Corte dei conti dinanzi alle Commissioni riunite I e II della Camera in data 14 settembre 2011 sul testo iniziale - A.C. 4434 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica amministrazione", preceduta da quella in data 27 luglio 2010 su A.S. 2156, dinanzi le Commissioni riunite I e II del Senato.

⁵⁴ In tema di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali la legge n. 190 del 2012 ha previsto che al condannato per i reati di cui agli artt. 314-335 c.p., anche con sentenza non passata in giudicato, non possono essere affidati incarichi dirigenziali pubblici o incarichi di vertice negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico.

⁵⁵ Si veda in tal senso anche la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, del 14 febbraio 2014, n. 1, "Ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione delle regole di trasparenza di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in particolare agli enti economici e le società controllate e partecipate".

obblighi di pubblicità ed ulteriori adempimenti a carico delle Amministrazioni pubbliche ed è stata altresì operata una sistematizzazione di quelli già vigenti. In funzione della massima diffusione della trasparenza dell'azione amministrativa è stato inoltre riconosciuto il diritto – azionabile da chiunque – di accesso a tutte le informazioni e ai dati per i quali esiste l'obbligo di pubblicazione.

Il d.lgs. n. 33 del 2013 ha ridefinito il concetto di trasparenza stabilendo che con esso debba intendersi "l'accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle Pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche". Al fine di garantire l'attuazione di suddetto principio è stato previsto a carico di ogni singola Amministrazione l'obbligo di pubblicare sul proprio sito (*Internet*) istituzionale i dati e le informazioni relative all'organizzazione e all'attività dalle stesse svolta⁵⁶.

Inoltre, l'art. 10 del citato d.lgs. n. 33 del 2013 ha previsto, a carico di ogni Amministrazione, l'obbligo di adottare - previa consultazione delle associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti - un programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente, indicando le iniziative previste al fine di garantire un adeguato livello di trasparenza, anche sulla base delle linee guida elaborate dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche già prevista dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 150 del 2009. Sempre in attuazione del citato decreto legislativo, si segnala il progetto "Portale della trasparenza", che ha la finalità di rendere accessibili e conoscibili, attraverso un apposito sito *Internet*, secondo il piano esecutivo definito nell'accordo tra l'ANAC e il CNR, alcune informazioni sulle Pubbliche amministrazioni riguardanti: gli obiettivi strategici, gli indicatori e i *target* delle Amministrazioni centrali dello Stato, la qualità dei servizi pubblici, i programmi triennali per la trasparenza, nonché le valutazioni degli Organismi indipendenti di valutazione e dell'ANAC. Le informazioni e i documenti contenuti forniscono un quadro da cui è possibile desumere le modalità di impiego delle risorse pubbliche e i risultati delle attività per cui le risorse vengono utilizzate.

In merito alle modalità e ai termini con i quali le singole Amministrazioni hanno contribuito ad attuare il disegno normativo, occorre segnalare come, mentre in ordine all'adempimento dell'obbligo di nomina dei responsabili della trasparenza non si segnalino inadempienze di particolare rilievo, resta da migliorare il rispetto degli obblighi di pubblicità di dati e informazioni dei singoli siti istituzionali al fine di dare effettivamente spazio alle esigenze di dialogo e interazione dei cittadini. A tal proposito, alcune Amministrazioni hanno riferito di aver incontrato diverse difficoltà riguardo alla complessità delle procedure e all'entità degli adempimenti posti dalla legge a loro carico. Inoltre, sono stati posti in evidenza altresì limiti in relazione alla

⁵⁶ Nel dettaglio: sono stati assoggettati all'obbligo di pubblicazione i dati relativi all'organizzazione e l'attività svolta, ai componenti degli organi di indirizzo politico, ai titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza, alla dotazione organica e al costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, al personale non a tempo a indeterminato, agli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici, ai bandi di concorso, alla valutazione della *performance* e alla distribuzione dei premi al personale, alla contrattazione collettiva, ai provvedimenti amministrativi, agli Enti pubblici vigilati, e agli Enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto private, agli obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi dati aggregati relativi all'attività amministrativa i controlli sulle imprese, agli atti di concessione e ai beneficiari di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed Enti pubblici e privati i rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali.

necessità di protezione dei dati sensibili connessi alla attività istituzionale svolta da alcune Amministrazioni⁵⁷.

L'esercizio della delega, di cui alla legge n. 190 del 2012, è stato completato con il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante "Disposizioni in materia di inconfirmità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'art. 1, commi 49 e 50, della legge n. 190 del 2012". Preme rilevare che il nuovo sistema normativo, dettato con riferimento a tutta la Pubblica amministrazione, richiede mirati adattamenti in considerazione della specificità di alcune Amministrazioni. Particolare attenzione risulta rivolta allo svolgimento di attività lavorativa successiva alla cessazione del rapporto di lavoro con la Pubblica amministrazione⁵⁸.

È importante segnalare, sempre nell'ottica della più ampia configurazione del "diritto alla trasparenza" riconosciuto ai cittadini con le più recenti disposizioni normative, l'istituto dell'accesso civico, previsto dall'art. 5 del decreto legislativo n. 33 del 2013, che ha sostanzialmente ampliato i confini della legge n. 241 del 1990, consentendo a chiunque di poter richiedere all'Amministrazione il rispetto degli adempimenti formali previsti dalla normativa sulla trasparenza mediante la pubblicazione sul sito web istituzionale delle informazioni eventualmente omesse. La richiesta, che non necessita di motivazione ed è gratuita, va presentata al responsabile della trasparenza dell'Amministrazione obbligata alla pubblicazione che si pronuncia sulla stessa e procede alla pubblicazione delle informazioni sul sito *web* istituzionale entro 30 giorni, informandone il richiedente.

In attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, è stata inizialmente individuata nella Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche (CIVIT), l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), attribuendo alla stessa la titolarità della funzione di controllo, di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica amministrazione.

Nell'intento di superare le perplessità organizzative dovute alla sovrapposizione operata dalla citata legge tra strutture e funzioni dei due organismi, è intervenuto il DL 31 agosto 2013 n. 101, all'art. 5, che ha trasformato la CIVIT in Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle Pubbliche amministrazioni (ANAC) trasferendone così le competenze⁵⁹.

Tale nuova configurazione ha determinato riflessi di qualche rilievo riguardo la struttura organizzativa dell'Autorità. Infatti, pur tenendo conto della complessità della

⁵⁷ In particolare per quanto riguarda la specificità della funzione legata al Ministero della difesa si è dovuto verificare che le informazioni da pubblicare non presentassero connotati di riservatezza, legati alle funzioni di difesa e di garanzia della sicurezza nazionale.

⁵⁸ L'impianto normativo, come noto, riguarda quei dipendenti che, nel corso degli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Amministrazione, i quali nel triennio successivo alla cessazione del rapporto con l'Amministrazione, qualunque ne sia la causa (e quindi anche in caso di collocamento in quiescenza per pensionamento) non possono avere alcun rapporto di lavoro autonomo o subordinato con i soggetti privati che siano stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi. Sul piano sanzionatorio, la violazione del divieto comporta la nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto, mentre si impedisce ai soggetti privati, che li hanno conclusi o conferiti, di contrattare con le Pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

⁵⁹ Parte delle funzioni in precedenza svolte dalla CIVIT sono state affidate all'ARAN (il cui numero di componenti è stato aumentato di due unità).

procedura disciplinata dell'art. 13, comma 3 del d.lgs. n. 150 del 2009, nel testo modificato dall'art. 5 comma 5 del DL n. 101 del 2013, non sembra che l'esigenza di una pronta e piena operatività dell'organismo sia stata a pieno rispettata⁶⁰ tenuto conto che lo stesso legislatore prevedeva quale termine la presentazione delle proposte di nomina il 31 ottobre 2013, data di entrata in vigore del provvedimento di conversione del DL n. 101 del 2013.

Il Presidente dell'ANAC è stato, infatti, nominato con il dPCM 4 aprile 2014 ed ha assunto le proprie funzioni solo il successivo 28 aprile. Si segnala che il ritardato avvio della piena funzionalità dell'organismo ha reso necessario l'adozione di linee guida per la gestione in via transitoria dello stesso⁶¹.

La legge n. 190 del 2012 ha previsto, altresì, l'istituzione con dPCM di un Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica amministrazione, affidando allo stesso compiti di coordinamento e indirizzo e l'approvazione da parte dell'ANAC di un Piano Nazionale Anticorruzione. Alle citate disposizioni è stata data attuazione con il dPCM 16 gennaio 2013 che ha istituito il Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica amministrazione, mentre con la delibera n. 72 del 2013 è stato approvato, il Piano Nazionale Anticorruzione. Il Piano, elaborato sulla base delle direttive contenute nelle linee di indirizzo del Comitato interministeriale, contiene gli obiettivi strategici governativi per lo sviluppo della strategia di prevenzione a livello centrale e fornisce indirizzi e supporto alle Amministrazioni pubbliche per l'attuazione della prevenzione della corruzione e per la stesura del Piano triennale di prevenzione della corruzione.

La stessa legge n. 190 ha imposto alle singole Amministrazioni centrali (art.1, comma 4), oltre alla individuazione della figura del responsabile e alla nomina dei referenti per la prevenzione della corruzione (art. 1, comma 7) l'approvazione di un piano triennale da trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica e la definizione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (art. 1, comma 8).

Nel richiamare le principali scansioni del percorso normativo ed attuativo delle misure legislative recentemente intervenute, appare di fondamentale importanza il coordinamento e l'integrazione tra le misure di prevenzione della corruzione e quelle della trasparenza, anche in termini organizzativi e di programmazione, nonché la sensibilizzazione delle Amministrazioni all'adozione di misure che superando la logica del mero "adempimento burocratico", possano dare effettiva attuazione al principio della trasparenza ed agli strumenti di contrasto alla corruzione, anche tenuto conto delle eventuali conseguenze sul piano sanzionatorio.

Da ultimo si segnala che il DL n. 66 del 2014, all'art. 8, comma 1, ha introdotto ulteriori adempimenti in materia di trasparenza. Infatti, le Pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, hanno l'obbligo di pubblicare sui rispettivi siti istituzionali, i dati relativi alla spesa, ai propri bilanci preventivi e consuntivi e all'indicatore di tempestività dei pagamenti rendendo gli stessi accessibili anche attraverso il ricorso ad un portale unico, secondo uno schema tipo e

⁶⁰ La nomina dei componenti della Commissione è effettuata, tenuto conto del principio delle pari opportunità di genere, su proposta del Ministro per la Pubblica amministrazione e la semplificazione di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro dell'interno, con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari espresso a maggioranza dei due terzi.

⁶¹ In tal senso si è espressa l'Autorità nella delibera n. 75 del 2014.

modalità *standard* che verranno definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri⁶².

Si segnala così il ruolo centrale dei documenti contabili e delle misure organizzative atte a rendere trasparenti e con ciò stesso meglio tutelabili anche sotto il profilo di deviazioni corruttive, le fasi di allocazione e gestione delle risorse pubbliche (con particolare attenzione alla tempestività dei pagamenti), confermando la necessità di una interazione costante tra profili organizzativi e funzionali e soprattutto dei controlli, anche interni, ad essi correlati.

⁶² Le eventuali inadempienze verranno sanzionate con la misura prevista dall'art. 46 del d.lgs. n. 33 del 2013.

IL PERSONALE

- 1. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel quadro della contabilità nazionale**
- 2. Problematiche relative all'assetto ordinamentale del pubblico impiego**
- 3. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel Rendiconto generale dello Stato**

1. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel quadro della contabilità nazionale

Nel 2013, secondo i dati diffusi dall'ISTAT agli inizi dello scorso mese di marzo, la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Pubbliche amministrazioni si attesta su un valore pari a circa 164 miliardi (il 10,5 per cento del prodotto interno lordo) con una riduzione dello 0,7 per cento rispetto al precedente esercizio.

Il consuntivo 2013 conferma sostanzialmente le previsioni contenute nella nota di aggiornamento al DEF del mese di settembre che aveva rivisto in leggero incremento l'andamento della predetta grandezza rispetto alle previsioni contenute nel DEF per il 2013, all'interno del quale si ipotizzava un calo pari all'1 per cento.

Risulta, comunque, confermato - sia pure con una minor evidenza rispetto alle previsioni - il *trend* avviato a partire dal 2011, con una diminuzione cumulata della spesa nell'ultimo triennio pari al 4,6 per cento (quasi 8 miliardi in valore assoluto).

Il predetto risultato deriva dall'efficacia - superiore alle attese come più volte sottolineato dalla Corte - delle misure di contenimento della spesa introdotte con il decreto-legge n. 78 del 2010, rese progressivamente più complete e severe dalla legislazione successiva, più volte prorogate (da ultimo, dalla legge di stabilità per il 2014).

Si tratta di una strategia incentrata sul blocco della contrattazione collettiva per i pubblici dipendenti (ormai ferma al biennio 2008-2009), sulla fissazione di rigorosi limiti al *turnover* del personale, sul divieto di crescita dei trattamenti economici individuali, con particolare riferimento alle componenti accessorie della retribuzione, anche attraverso la previsione di un tetto al dimensionamento dei fondi unici che alimentano la contrattazione di secondo livello.

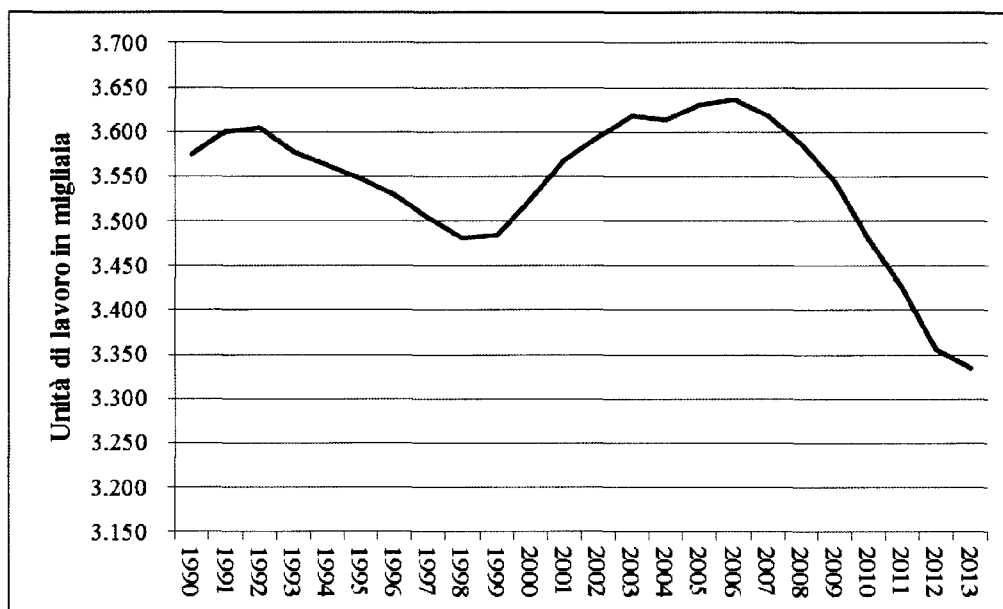
L'efficacia delle misure limitative del *turnover* dei pubblici dipendenti è chiaramente dimostrata dai dati recentemente diffusi dall'ISTAT relativi all'andamento dell'occupazione nel settore pubblico evidenziati dalla forte inclinazione verso il basso della curva di cui al successivo grafico 1.

In particolare, rispetto al precedente esercizio, nel 2013 si registra una diminuzione delle unità di lavoro (ULA) dello 0,7 per cento¹, corrispondenti a circa 22 mila unità.

¹ I dati contenuti nel Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato ai sensi dell'articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 2001, aggiornati al 31 dicembre 2012, confermano l'andamento sopradescritto. L'occupazione nel settore pubblico (circa 3.240.000 addetti al termine del 2012) mostra una diminuzione dell'1,4 per

Grafico 1

UNITÀ DI LAVORO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI



Fonte: ISTAT

La riduzione dei dipendenti è destinata ad assumere carattere strutturale, relativamente alle amministrazioni statali, per effetto dei robusti tagli alle dotazioni organiche di diritto.

I reiterati interventi in materia (per alcune Amministrazioni ben quattro), avviati a partire dal decreto-legge n. 112 del 2008, hanno comportato una riduzione di circa il 35 per cento delle posizioni del personale non dirigente, del 36 per cento degli uffici dirigenziali di prima fascia e del 45 per cento di quelli di seconda.

In esito all'applicazione delle disposizioni contenute, da ultimo, nel decreto-legge n. 95 del 2012, in numerose realtà l'organico di diritto è venuto a coincidere con il personale in servizio, rendendo definitivo, nel medio-lungo periodo, il dimensionamento delle risorse umane delle amministrazioni; in tal modo si prevengono eventuali effetti espansivi connessi con la cessazione del regime vincolistico delle nuove assunzioni².

In relazione alle citate misure di contenimento della spesa, particolarmente complessa si è rivelata l'applicazione delle norme in materia di limiti alla crescita delle

cento rispetto all'esercizio precedente. Nel periodo 2007-2012 il calo complessivo è stato di quasi 6 punti percentuali. Una prima stima relativa all'andamento dell'occupazione nel 2013 effettuata attraverso l'esame dei cedolini di stipendio emessi dal Ministero dell'economia e del monitoraggio di un campione rappresentativo di Amministrazioni non statali, conferma il *trend* evidenziando una ulteriore riduzione, seppure di valore più contenuto (-0,4 per cento), rispetto a quella registrata nel precedente esercizio.

² La revisione degli organici ha determinato circa 7.400 eccedenze di personale destinate ad essere riassorbite con le modalità previste dall'articolo 2 del citato decreto-legge n. 95 del 2012.

Sullo stato di attuazione del decreto-legge n. 95 si rinvia al capitolo relativo alla revisione degli assetti organizzativi. Sulle modalità per il riassorbimento di eventuali eccedenze si veda la Circolare del Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione n. 4 del 28 aprile 2014.

risorse da destinare ai trattamenti accessori, in particolare per i comparti di personale non statale.

L'attività ispettiva condotta dall'apposito Nucleo alle dipendenze congiunte della Ragioneria generale dello Stato e del Dipartimento della funzione pubblica ha evidenziato, infatti, numerose e protratte ipotesi di irregolarità nel dimensionamento e nella gestione delle risorse. Sulla base di un monitoraggio condotto d'intesa fra la Corte dei conti e la Ragioneria generale dello Stato-IGOP, la Relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico - presentata dalla Corte al Parlamento nel mese di giugno 2013 - aveva rilevato, del resto, come quasi il 40 per cento degli Enti locali evidenziava, al termine dell'esercizio 2011, un dimensionamento dei fondi per la contrattazione integrativa non in linea con il dato normativo, con una maggior spesa pari a circa 76 milioni di euro. Proprio in relazione all'entità del fenomeno e al suo protrarsi nel tempo, l'articolo 4 del decreto-legge n. 6 del 2014 (cosiddetto *decreto salva Roma*) individua un percorso attraverso il quale recuperare gradualmente le somme indebitamente erogate ai dipendenti, prevedendo una corrispondente riduzione nel valore dei fondi unici per i prossimi esercizi, diluita in un numero di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento dei vincoli finanziari.

Le difficoltà ad attuare la citata disposizione, in relazione all'utilizzo di risorse sovradimensionate per corrispondere indennità fisse e continuative, difficilmente comprimibili attraverso i previsti recuperi, testimonia l'importanza di rafforzare il complessivo presidio sul rispetto delle regole.

In aggiunta a tale obbligo di recupero il citato decreto-legge prevede che gli Enti locali, non rispettosi dei limiti finanziari posti alla contrattazione integrativa, debbano procedere ad interventi strutturali di ridefinizione degli assetti organizzativi, per evitare il ripetersi del fenomeno³.

Il quadro previsionale a legislazione vigente tiene conto delle disposizioni contenute nella legge di stabilità per il 2014 già oggetto di commento da parte della Corte nell'ambito dell'audizione sul relativo disegno di legge.

Si tratta, in primo luogo, della proroga di un anno, cioè fino a tutto il 2014, delle misure recate dal decreto-legge n. 78 del 2010, in parte disposta dalla stessa legge di stabilità (articolo 1, commi 452 e seguenti), in parte contenuta in un coevo Regolamento governativo emanato ai sensi di quanto previsto del decreto-legge n. 98 del 2011.

In aggiunta a quanto sopra viene prevista la cristallizzazione della indennità di vacanza contrattuale al valore in godimento al termine del 2013 (con eventuale corresponsione di una nuova indennità solo relativamente al triennio 2018-2020).

I limiti alle facoltà assunzionali vengono estesi e riparametrati fino al 2018, ben oltre quanto disposto dalla già intervenuta proroga dell'originaria vigenza delle disposizioni in materia contenute nel citato decreto-legge n. 78 del 2010. Solo a partire da tale esercizio sarà dunque possibile per le amministrazioni interessate assumere dipendenti in misura pari alla spesa sostenuta per il personale cessato dal servizio nel precedente anno.

³ In occasione dell'audizione presso le Commissioni riunite bilancio e finanze della Camera dei deputati sul disegno di legge di conversione del decreto-legge citato, svoltasi in data 21 marzo 2014, la Corte ha manifestato perplessità, che vanno in questa sede ribadite, sulla norma che prevede una sorta di sanatoria per eventuali illegittime attività di gestione delle risorse da utilizzare in contrattazione integrativa allorché non risultino accertate esorbitanze di spesa. Si tratta di fattispecie riconducibili, ad esempio, ad ipotesi di illegittima corresponsione di indennità non previste dalla legge o da contratti collettivi nazionali o alla attribuzione, comunque, di emolumenti accessori, non correlati ad un percorso di verifica di miglioramenti organizzativi e di valutazione del merito individuale dei dipendenti, considerate, da una ormai costante giurisprudenza, come, comunque, produttive di un danno all'erario.

In coerenza con il sopradescritto quadro normativo le previsioni tendenziali a legislazione vigente del DEF 2014 stimano per l'anno in corso, ancora interessato dall'applicazione di tutte le citate misure di contenimento, una ulteriore riduzione della spesa per redditi da lavoro dipendente dello 0,7 per cento.

Il *trend* dovrebbe risultare stabile nel successivo biennio in quanto gli ipotizzati fattori di crescita, derivanti dalla possibilità di una ripresa delle progressioni di carriera e dal ripristino di alcuni automatismi stipendiali, dovrebbero essere ampiamente compensati dal perdurare, sia pur con percentuali progressivamente inferiori, dei vincoli assunzionali.

La previsione per il 2015, inoltre, non considera più la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale cristallizzata, come detto, ai valori in godimento al 2013.

Una lieve ripresa (+0,3 per cento) è prevista solo a partire dal 2018 alla luce del ripristino di un fisiologico *turnover* e della corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale per il nuovo triennio di contrattazione.

In relazione all'andamento stimato del prodotto interno lordo, il rapporto tra tale variabile e la spesa per redditi è previsto per la prima volta al di sotto del 10 per cento nel 2016 con una stima in ulteriore diminuzione per gli esercizi successivi. Si tratta di valori che collocano l'Italia in una posizione inferiore rispetto alla media europea (10,7 nel 2012.)

Il quadro a politiche invariate tiene conto degli effetti derivanti dal riavvio della contrattazione collettiva per il triennio 2015-2017 e per quello successivo.

La stima effettuata dal Governo⁴ ipotizza a regime per il triennio 2015-2017 una maggior spesa rispetto al tendenziale di 6,6 miliardi (con incrementi, ulteriori rispetto alle previsioni a legislazione vigente, pari all'1,2, all'1,4 ed all'1,5 per cento per i tre esercizi).

Tale stima appare in linea con la ricostruzione effettuata dalla Corte sul presumibile costo della tornata contrattuale in questione ottenuto applicando le regole vigenti nell'accordo di maggio 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego (applicazione alle sole componenti stipendiali dei trattamenti economici di una percentuale di incremento parametrata all'andamento dell'inflazione stimato secondo l'applicazione dell'indice IPCA depurato del prezzo dei prodotti energetici importati).

2. Problematiche relative all'assetto ordinamentale del pubblico impiego

Nel recente Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica la Corte ha sottolineato come l'approccio alle politiche di personale in termini esclusivamente di contenimento della spesa non ha risolto e, anzi, per certi aspetti, ha acuito le criticità e le debolezze del complessivo disegno ordinamentale del pubblico impiego in Italia.

Preoccupa, in primo luogo, il progressivo innalzamento dell'età media dei dipendenti pubblici collocati per oltre il 50 per cento nella fascia di età superiore ai 50 anni a fronte di percentuali decisamente più basse rilevate dall'OCSE nei principali Paesi industrializzati.

Eventuali interventi volti ad abbassare l'età prevista per il collocamento a riposo vanno valutati alla luce del progressivo consolidamento del sistema pensionistico

⁴ La previsione si basa sulla media (depurata dai picchi) degli incrementi retributivi rilevati negli ultimi anni interessati dal rinnovo dei contratti.

contributivo, che garantisce un adeguato tasso di sostituzione del reddito solo in presenza di una elevata anzianità anagrafica e contributiva.

La privatizzazione del pubblico impiego, ha osservato la Corte nel citato Rapporto, ha lasciato irrisolta la problematica relativa al riequilibrio delle struttura retributiva, composta in gran parte da componenti fisse e continuative, con una minima incidenza di compensi legati all'incremento di produttività ed al merito individuale.

Allo stato appare problematico il raggiungimento dell'obiettivo di destinare a tali finalità "una quota rilevante dei trattamenti accessori comunque denominati" come prescrive l'articolo 40*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001 nel testo introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2009, in relazione alla rigidità dei Fondi unici di amministrazione attraverso cui si alimenta la contrattazione di secondo livello, in gran parte prosciugati per finanziare percorsi di carriera o per corrispondere competenze fisse ormai consolidate nei trattamenti complessivi.

E' questo il terreno di prova con il quale dovrà confrontarsi la ripresa della contrattazione collettiva. L'esigenza sempre più improcrastinabile resta quella di individuare un percorso negoziale che garantisca, da un lato, un fisiologico incremento delle componenti fisse della retribuzione compatibile con l'andamento della grandezze macroeconomiche di riferimento e, dall'altro, prefiguri uno scenario in cui la leva retributiva possa divenire - insieme con una ripresa degli investimenti in beni strumentali - uno dei fattori di miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Il riavvio di politiche strutturali in materia di personale dovrà inoltre confrontarsi con le irrisolte problematiche dell'assetto ordinamentale della dirigenza pubblica.

A fronte di una dinamica sostenuta degli incrementi retributivi registrata durante la seconda privatizzazione del pubblico impiego - a partire dai contratti collettivi per il quadriennio 1998-2001 e proseguita fino a tutto il 2009 - non è mai decollato il sistema di valutazione della capacità manageriale della dirigenza che avrebbe dovuto essere il presupposto per la corresponsione e per il dimensionamento della retribuzione di risultato, di fatto erogata senza sostanziali graduazioni nei confronti di tutti gli interessati.

Vanno, inoltre, individuate modalità di conferimento degli incarichi che assicurino la necessaria rotazione e la selezione delle professionalità più adeguate evitando condizionamenti all'autonomia gestionale dei dirigenti rispetto agli organi politici, principio che rappresenta uno dei cardini della riforma della dirigenza pubblica.

3. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel Rendiconto generale dello Stato

Come più volte sottolineato nelle precedenti relazioni, l'analisi dell'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente (categoria I)⁵ del Rendiconto generale dello Stato risulta di difficile lettura e si rivela non particolarmente utile per l'impostazione delle politiche di personale.

Il sottosettore Stato ricomprende solo una parte - seppur significativa - del complesso dei dipendenti delle Pubbliche amministrazioni: 54,3 per cento in termini numerici e 55 per cento in termini di spesa.

⁵ La categoria I ricomprende la spesa per redditi riferibile al personale della scuola e dei ministeri, agli appartenenti al comparto sicurezza-difesa (Forze armate, Corpi di polizia e Vigili del fuoco), alle carriere prefettizia e diplomatica, ai dipendenti dell'amministrazione penitenziaria, ai magistrati ordinari.

I dati di bilancio, inoltre, sono esposti secondo le regole della contabilità finanziaria, con conseguente necessità di una complessa attività di riclassificazione per il passaggio alla contabilità nazionale basata, in accordo con le regole del SEC 95, sulla competenza economica.

Proprio in relazione a tale opera di riclassificazione ed alla diversa tempistica prevista per la rilevazione dei dati, il consuntivo dell'ISTAT e il Rendiconto generale dello Stato evidenziano valori assoluti non coincidenti e, talvolta, anche *trend* in parte divergenti⁶.

La progressiva estensione e messa a punto del sistema di pagamento delle retribuzioni tramite il Cedolino unico⁷ ha portato ad una semplificazione nella struttura dei capitoli di bilancio che si riferiscono alla spesa del personale gestito con la predetta modalità.

Nei diversi stati di previsione della spesa è, infatti, di regola presente un unico capitolo, ripartito *pro quota* nei diversi Centri di Responsabilità, denominato "competenze fisse ed accessorie al personale al netto della imposta sulle attività produttive".

Il predetto capitolo è suddiviso in piani gestionali che evidenziano rispettivamente:

- il pagamento degli stipendi e degli altri assegni fissi;
- i contributi previdenziali ed assistenziali a carico dell'Amministrazione⁸;
- i compensi per lavoro straordinario;
- il Fondo unico di Amministrazione.

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

A fronte di una semplificazione della gestione amministrativa e contabile delle spese di personale, la lettura del bilancio e del Rendiconto non consente 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, inoltre, non sempre evidenziano in modo separato i compensi attribuiti alla dirigenza e l'incidenza sul totale della retribuzione di risultato.

⁶ Relativamente al 2013, l'analisi della categoria I del Rendiconto generale dello Stato evidenzia una diminuzione della spesa (in termini di impegni lordi) dello 0,5 per cento. Il consuntivo ISTAT 2013, con riferimento al sottosettore Stato registra, viceversa, un seppur lieve aumento della spesa per redditi da lavoro dipendente (0,2 per cento).

Al riguardo va precisato che il sottosettore Stato della contabilità nazionale comprende, oltre alle categorie di dipendenti presenti nella categoria I del bilancio dello Stato, anche il personale degli organi costituzionali, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle Agenzie fiscali, la magistratura amministrativa e il personale di supporto a quest'ultima. La spesa per il predetto personale registra nel 2013 una seppur lieve dinamica incrementale.

Con riferimento ai dati del bilancio dello Stato, l'ISTAT utilizza le informazioni contenute all'interno di un preconsuntivo semplificato che non coincidono con le risultanze del Rendiconto definitivo trasmesso alla Corte per la parifica al termine del mese di maggio ed in prosieguo commentate.

L'ISTAT provvede poi a depurare il dato relativo agli impegni dal valore di alcune poste contabili per meglio approssimare il criterio della competenza economica (residui di stanziamento, versamenti in entrata connessi con l'adozione del Cedolino unico, ecc.).

La contabilità economica considera, infine, come trasferimenti e non come spesa di personale alcune regolazioni contabili con gli Enti di previdenza necessarie al ripiano del disavanzo dell'ex gestione INPDAP.

⁷ Il Cedolino unico è stato introdotto con l'articolo 2, comma 197, della legge finanziaria per il 2010.

⁸ Si tratta, in realtà, di due piani gestionali, il primo riferito ai contributi sulle competenze fisse ed il secondo relativo a quelli previsti, con una diversa aliquota, per le componenti accessorie della retribuzione.

Al riguardo si rappresenta la necessità di dare piena attuazione a quanto previsto dall'articolo 21, comma 11, lettera f), della legge n. 196 del 2009, per quanto concerne il cosiddetto *budget* economico, con particolare attenzione al previsto prospetto di riconciliazione tra la contabilità economico-analitica e quella finanziaria, allo scopo di rendere disponibili informazioni dettagliate sulle componenti delle retribuzione accessoria e su eventuali specifici emolumenti aggiuntivi previsti da normative di settore.

Relativamente al 2013, la progressiva estensione dell'area dei dipendenti i cui pagamenti sono gestiti dal Ministero dell'economia e delle finanze tramite il cedolino unico ha, inoltre, determinato la necessità di una ricollocazione di alcune poste contabili all'interno delle diverse sottocategorie in cui si suddivide la spesa per redditi; ciò rende difficile effettuare raffronti tra l'andamento della spesa nelle diverse amministrazioni e l'elaborazione di serie storiche omogenee⁹.

Non tutte le Note preliminari al bilancio di previsione ed al Rendiconto riportano le variazioni intervenute nella consistenza dei dipendenti opportunamente suddivise fra le varie categorie di personale.

Premesso quanto sopra, la tavola 1 evidenzia il livello e la scomposizione secondo la classificazione economica della spesa per redditi da lavoro dipendente in termini di impegni lordi.

Tavola 1
COMPOSIZIONE DELLA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE - RENDICONTO 2013
(in milioni)

Categoria economica I: redditi da lavoro dipendente		Impegni consuntivo	Peso % sulla sottocategoria economica
RETRIBUZIONI LORDE IN DENARO	Stipendi	52.591,0	90,9
	Lavoro straordinario	1.427,1	2,5
	Fondo unico di amministrazione	1.008,9	1,7
	Incentivi per l'offerta formativa	17,3	0,0
	Altri compensi al personale	2.803,4	4,8
	Lavoro a tempo determinato	12,1	0,0
	Totale	57.859,7	100,0
RETRIBUZIONI IN NATURA	Buoni pasto	112,5	15,0
	Mense	198,6	26,5
	Vestiario	71,8	9,6
	Altre	365,7	48,9
	Totale	748,6	100,0
CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	27.413,7	100,0
	Competenze accessorie	0,0	0,0
	Fondo unico di amministrazione	-	-
	Totale	27.413,7	100,0
CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.183,9	100,0
	Totale	1.183,9	100,0
Totale		87.206,0	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

⁹ In particolare, all'interno dell'aggregato "retribuzioni lorde al personale", nel sottolivello "stipendi" sono confluiti i compensi al personale supplente della scuola e gli emolumenti spettanti ai funzionari in servizio presso gli uffici di diretta collaborazione con gli organi politici, in precedenza inseriti nella categoria residuale "altri compensi".

La spesa per redditi si attesta al termine del 2013 su un valore di 87,2 miliardi, con una diminuzione rispetto al precedente esercizio di mezzo punto percentuale.

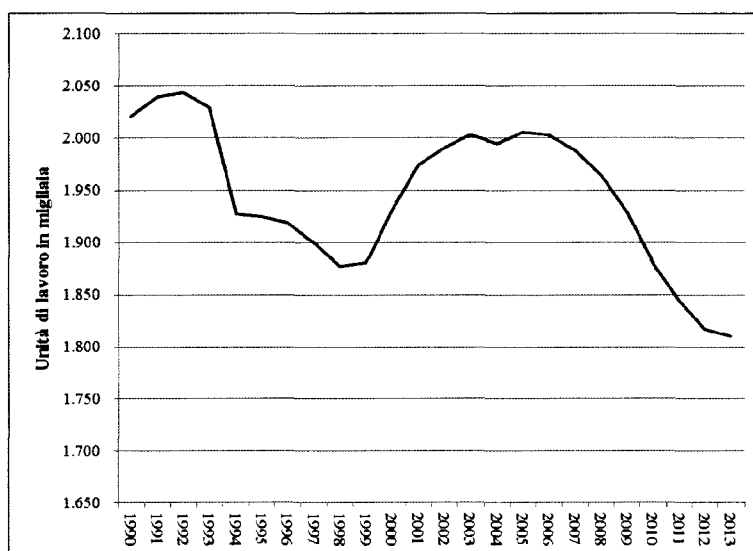
Scomponendo il dato complessivo nelle sottocategorie, la predetta diminuzione è ascrivibile ad una riduzione della spesa per retribuzioni (-1,5 per cento) in parte compensata da un incremento dei contributi sociali (+1,6 per cento)¹⁰.

Sotto il primo profilo, la diminuzione della spesa per retribuzioni trova riscontro in un contesto caratterizzato dal blocco della dinamica retributiva e dal proseguimento di un *trend* in diminuzione dell'occupazione del personale dello Stato.

L'andamento delle unità di lavoro per il sottosettore Stato rilevate dall'ISTAT, evidenziato nel grafico 2, indica una lieve diminuzione dei dipendenti (-0,2 per cento).

Grafico 2

UNITÀ DI LAVORO DEL SOTTOSETTORE STATO



Fonte: ISTAT

E', comunque, evidente il crollo verticale dell'occupazione a partire dal 2007 (circa 180 mila unità di lavoro in valore assoluto).

Anche le prime anticipazioni sull'andamento dell'occupazione nella Pubblica amministrazione in genere e nel settore Stato in particolare, effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato-IGOP, in attesa della presentazione dei dati definitivi del Conto annuale 2013, confermano il *trend* in diminuzione come evidenziato dalla seguente tavola:

¹⁰ Sotto il profilo della composizione della spesa per redditi da lavoro dipendente, le retribuzioni lorde in denaro rappresentano il 66 per cento del totale, mentre i contributi sociali (effettivi e figurativi) incidono nella misura del 33 per cento.

Tavola 2

VARIAZIONE DELL'OCCUPAZIONE DEL PERSONALE STATALE PER COMPARTI⁽¹⁾

Comparto	Variazione dicembre 2013 su dicembre 2012	% del comparto rispetto al conto annuale 2012
Scuola	0,5%	31,3%
Ministeri ⁽²⁾	-1,6%	5,0%
Vigili del fuoco	-1,1%	1,0%
Corpi di polizia ⁽³⁾	-1,2%	4,8%
Forze armate	-2,1%	5,8%
Magistratura ⁽⁴⁾	1,6%	0,3%
Carriera diplomatica	4,8%	0,0%
Carriera prefettizia	-2,6%	0,0%
Carriera penitenziaria	-4,0%	0,0%
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	1,5%	0,3%

¹⁾ Anticipazione dei dati del Conto annuale 2013. Le informazioni sono desunte dai flussi di spesa provenienti da NoiPA e dal Ministero della difesa

²⁾ Incluso il personale amministrativo del Consiglio di Stato, dei tribunali amministrativi regionali, della Corte dei conti e dell'Avvocatura generale dello Stato

³⁾ Dati relativi a: Carabinieri, Polizia penitenziaria e Corpo forestale. La variazione è quindi riferibile al 49 per cento del personale del comparto

⁴⁾ Inclusi i magistrati amministrativi

Fonte: Ragioneria generale dello Stato-IGOP

La tavola evidenzia un incremento di mezzo punto percentuale del personale della scuola - dovuto all'immissione in servizio di un numero non preventivato di insegnanti di sostegno - a fronte di una diminuzione dell'occupazione nelle Forze armate (-2,1 per cento) e dei Corpi di polizia (-1,2 per cento).

Per quanto attiene all'incremento della spesa per contributi sociali va rilevato in primo luogo l'aumento degli impegni sul capitolo 2148 - iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze denominato "contribuzione aggiuntiva all'INPS ex gestione INPDAP a carico delle amministrazioni statali" - allo scopo di ripianare il disavanzo della gestione del sistema pensionistico dei pubblici dipendenti.

L'incremento dei contributi sociali deriva, inoltre, anche dal meccanismo utilizzato per finanziare, relativamente al personale della scuola, il recupero dell'annualità 2011 ai fini della maturazione degli scatti di anzianità. A tale scopo, sono state, infatti, utilizzate risorse presenti nel Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa, ricomprese interamente nell'aggregato spesa per retribuzioni senza l'evidenziazione della prevista quota necessaria al pagamento dei contributi sociali.

Proseguendo nell'analisi disaggregata della spesa per redditi da lavoro dipendente, all'interno della categoria 1.1, "retribuzioni lorde in denaro", si conferma la netta prevalenza delle componenti fisse della retribuzione (91 per cento).

Il valore dei fondi unici di amministrazione, che dovrebbero rappresentare il bacino di raccolta per l'impostazione di politiche di personale legate alla produttività e al merito individuale, è pari ad appena l'1,7 per cento del totale.

Particolarmente complessa la lettura dei dati relativi a tale voce di spesa. L'effettivo dimensionamento delle risorse da destinare alla contrattazione integrativa, infatti, è determinato, per quanto attiene alle poste cosiddette variabili (riassegnazione ai fondi di voci retributive in godimento al personale cessato dal servizio, economie da *part-time*, ecc.), al termine dell'esercizio o addirittura in quello successivo.

I flussi finanziari fra i capitoli del fondo unico di amministrazione e quelli relativi alle componenti fisse della retribuzione risentono della tempistica della contrattazione

integrativa e delle complesse procedure per attribuire progressioni economiche orizzontali ai dipendenti.

Anche la gestione dei capitoli in termini di impegni e pagamenti è condizionata dalle verifiche necessarie per l'attribuzione al personale delle componenti accessorie della retribuzione.

La spesa per il lavoro straordinario si attesta su un valore pari al 2,5 per cento delle retribuzioni, con una concentrazione nei Ministeri dell'interno e della difesa in relazione alle esigenze di garantire l'operatività delle Forze armate, dei Corpi di polizia e dei Vigili del fuoco.

A seguito della progressiva estensione del Cedolino unico, la voce "altri compensi al personale" rappresenta una categoria sempre più residuale della spesa che ricomprende numerose indennità spettanti a singole tipologie di dipendenti, il gettito proveniente da specifiche disposizioni normative e alcuni emolumenti in favore del personale della scuola per il quale non è previsto un fondo unico da utilizzare in contrattazione integrativa.

La tavola 3 evidenzia, nel periodo 2007-2013, le variazioni del rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente al lordo dell'IRAP e il totale delle spese correnti (titolo I).

Nel 2013 il predetto rapporto risulta pari al 18 per cento con una diminuzione di due punti percentuali rispetto al 2011.

Risulta evidente dal citato raffronto il contributo arrecato da politiche di personale fortemente restrittive al contenimento della spesa corrente, comunque in aumento in relazione all'incremento della spesa per prestazioni sociali.

Tavola 3
RAPPORTO TRA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE + IRAP E SPESE CORRENTI
(IMPEGNI LORDI)

(in miliardi)

Esercizio	Spesa corrente	Variazioni annuali	Spesa per redditi e IRAP	Variazioni annuali	Rapporto spesa per redditi+IRAP e spesa corrente
2007	437,19	2,1%	89,33	-4,0%	20,4%
2008	472,69	8,1%	95,24	6,4%	20,1%
2009	481,58	1,9%	94,43	-1,0%	19,6%
2010	474,66	-1,4%	93,57	-0,8%	19,7%
2011	472,32	-0,5%	93,64	0,0%	19,8%
2012	489,35	3,6%	92,35	-1,4%	18,9%
2013	510,84	4,4%	91,91	-0,5%	18,0%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Significativo è anche il raffronto tra l'andamento della spesa della categoria I redditi da lavoro dipendente e quella per consumi intermedi; tale ultima categoria di spesa, in un certo senso, può dirsi infatti indicativa dei costi sopportati per l'acquisto dei mezzi strumentali all'esercizio delle funzioni amministrative che concorrono insieme alla spesa di personale al complessivo funzionamento della macchina statale.

Tavola 4

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

(in miliardi)

Impegni	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Consumi intermedi	10,98	11,34	13,11	9,80	10,97	10,53	12,18
Spesa per redditi + IRAP	89,33	95,24	94,43	93,57	93,64	92,35	91,91
Consumi intermedi / Spesa per redditi + IRAP	12,3%	11,9%	13,9%	10,5%	11,7%	11,4%	13,3%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel 2013 il peso dei consumi intermedi rapportato al costo del personale aumenta di due punti percentuali, in relazione al robusto incremento di tale categoria di spesa (oltre il 15 per cento), oggetto di ampio commento, anche in riferimento ai dati di contabilità nazionale, nel Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica.