



CORTE DEI CONTI

ELEMENTI PER L'AUDIZIONE DINANZI ALLA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

- 20 Novembre 2007 -

Indice

Decentramento, modifiche strutturali e costo della politica.	3
La spesa delle amministrazioni centrali.	5
La spesa per gli uffici di diretta collaborazione e le spese di consulenza nel bilancio dello Stato.	5
La spesa per il personale.	6
<i>Il costo delle deroghe alle norme di contenimento della dinamica della spesa per il personale.</i>	6
<i>Il costo delle duplicazioni e degli squilibri nella distribuzione del personale.</i>	10
Altri esempi di costi della politica tratti dalle indagini della Corte.	15
<i>La mancata riduzione degli enti inutili.</i>	15
<i>I problemi di governance degli interventi per l'emergenza rifiuti.</i>	16
<i>Analisi dei costi delle cartolarizzazioni.</i>	20
La spesa delle amministrazioni locali.	26
La spesa delle amministrazioni locali per funzione.	26
La spesa per l'amministrazione generale e gli organi istituzionali: gli impegni nel periodo 2001 – 2005.	27
I pagamenti per gli organi istituzionali, le spese di rappresentanza, le consulenze e gli studi (regioni, province e comuni). Una valutazione a partire dai dati Siope.	28
Un approfondimento dei risultati dei comuni capoluogo di provincia.	29
Le società partecipate dalle amministrazioni locali: prime evidenze dall'attività di controllo della Corte.	30
Riquadro – Difficoltà gestionali e squilibri strutturali in alcune indagini comparative sulle amministrazioni decentrate.	35
<i>L'indagine sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica.</i>	35
<i>L'indagine sul sistema dei musei locali.</i>	36
<i>La spesa per il personale nelle regioni.</i>	36
Osservazioni conclusive	38
Tavole	44
Appendice 1:	64
Appendice 2:	77

1.

Con l'indagine conoscitiva sulle spese attinenti al funzionamento della Repubblica ed alla garanzia delle sfere di autonomia costituzionale, funzionale e territoriale, la Commissione Affari costituzionali si è prefissata, da un lato, di svolgere una ricognizione della spesa e della disciplina relativa a indennità, rimborsi e altre prestazioni previste a favore dei titolari di cariche elettive o di nomina politica e, dall'altro, di sviluppare una analisi delle spese complessive di ciascuna Istituzione in rapporto alla "essenzialità" delle funzioni svolte ed all'esigenza di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di attività tra amministrazioni centrali, territoriali e altri soggetti di cui le istituzioni si avvalgono per la realizzazione dei rispettivi compiti (enti, società, consorzi).

E' su questo secondo aspetto che la Corte dei conti può fornire il suo contributo. In un primo momento sulla base di una rilettura a questo fine delle analisi svolte nei diversi ambiti istituzionali, in seguito, se la Commissione lo riterrà, attraverso analisi specifiche e secondo un programma di interventi da concordare.

Decentramento, modifiche strutturali e costo della politica.

2.

Negli ultimi anni, rilevanti processi istituzionali ed economici hanno indotto un progressivo mutamento delle strutture di governo del sistema pubblico nazionale: da un lato, il passaggio di competenze dal livello centrale a quello territoriale per il decentramento amministrativo (attuato in ipotesi di invarianza della spesa), dall'altro, il dispiegarsi degli effetti di un rapido invecchiamento della popolazione (ed un connesso aumento delle necessità di cura) e di una forte crescita della spesa per l'assistenza previdenziale, con il conseguente incremento delle risorse assorbite da tali settori.

Mutamenti che hanno portato ad un significativo ridisegno del peso delle funzioni svolte dall'operatore pubblico e ad una conseguente redistribuzione delle risorse amministrative tra livelli di governo (tavola 1). Tra il 1990 e il 2005 le amministrazioni centrali hanno visto ridurre l'incidenza della spesa complessiva di loro competenza dal 26 per cento del Pil a poco più del 16 per cento. Nello stesso periodo gli enti previdenziali hanno registrato l'incremento più consistente: dall'11 per cento del Pil a poco meno del 17 per cento; per gli enti locali l'incremento è stato più modesto (dal 14 al 15 per cento) e in gran parte da ricondurre alla crescita della spesa sanitaria.

La favorevole dinamica degli oneri per interessi (prima) e del gettito tributario (più di recente) hanno permesso che ciò avvenisse anche in assenza di coerenti meccanismi di governo della spesa ma, come più volte sottolineato dalla Corte, ponendo le basi per una sua evoluzione sempre meno sostenibile.

Non si tratta, tuttavia, solo di un problema di dimensione e dinamica della spesa. Le modificazioni intervenute avrebbero richiesto un riadeguamento delle strutture e una gestione attenta degli oneri relativi alla funzione strategica e direzionale per contenere gli effetti indesiderati conseguenti a tali mutamenti .

Il costo della politica cui si fa in tal modo riferimento sta, quindi, nel mancato riadeguamento delle strutture alle nuove esigenze, nel ritardo con cui si sono aggredite le cause strutturali degli squilibri, nelle scelte di governance che, specie nelle realtà territoriali, sono state spesso condizionate da esigenze occupazionali e di spesa di breve periodo più che da necessità effettive e nelle scelte di gestione del debito volte, troppo di frequente, a massimizzare il beneficio economico di breve periodo e scaricare sulle gestioni future oneri crescenti. Di tali costi cercherò nel mio intervento di dare un rapido quadro, attingendo a quelle che sono le analisi sviluppate dalla Corte.

3.

Come dicevo in precedenza, un' evidente rappresentazione dei mutamenti intercorsi si ha ove si ponga a confronto il peso della spesa gestita dai diversi macro settori (amministrazione centrale e amministrazioni locali) negli ultimi 15 anni.

Nel 1990, le risorse gestite a livello delle amministrazioni centrali (in questo caso spese complessive al netto degli interessi) erano pari al 16,3 per cento del prodotto interno lordo. Nel 2005 tale quota era scesa a circa l'11,7 per cento. Nello stesso tempo, la spesa gestita dalle amministrazioni locali era passata dal 14 per cento a poco più del 15 per cento (tavola 2).

E' proprio guardando al netto della spesa per interessi che si evidenzia come il complesso ridisegno di competenze si sia accompagnato ad un forte incremento delle risorse assorbite per i servizi generali. Fenomeno che ha interessato sia le amministrazioni centrali che quelle locali. La spesa destinata a tale finalità a livello centrale costituiva nel 1990 il 10,5 per cento del totale; nel 2005 essa rappresenta oltre il 18,5 per cento. In termini di prodotto, la quota ha raggiunto il 2,2 per cento, dall'iniziale 1,7 per cento. Le somme assorbite per la funzione generale di coordinamento ed indirizzo politico amministrativo (è bene ricordarlo, al netto di quanto riferibile agli oneri finanziari) hanno conosciuto un incremento relativo proprio in una fase di riduzione del volume delle risorse direttamente amministrato.

Anche a livello delle amministrazioni locali la crescita è stata di rilievo (tavola 3). Il peso di tale aggregato è venuto aumentando considerevolmente proprio nell'ultimo decennio. Nel 2005 la quota di risorse a ciò destinata era pari al 14,8 per cento delle risorse complessive gestite dagli enti contro il 12,4 per cento del 1995. Sempre in termini di Pil, la quota assorbita dai servizi generali passava dal 1,6 per cento ad oltre il 2,2 per cento.

La spesa delle amministrazioni centrali

4.

La spesa per gli uffici di diretta collaborazione e le spese di consulenza nel bilancio dello Stato.

Per quanto riguarda le amministrazioni centrali è lecito domandarsi quanto di tale andamento sia riconducibile ad una crescita delle somme destinate direttamente o indirettamente al funzionamento delle strutture più strettamente connesse alla funzione di indirizzo politico strategico (uffici di diretta collaborazione, strutture istituzionali) o funzionali ad esso (consulenze, commissioni, incarichi attribuiti a soggetti estranei alla PA). Ma anche quanto sia dovuto ad un mancato "dimagrimento" delle strutture centrali a fronte del conferimento di funzioni a quelle decentrate (o allo spostamento di risorse a copertura della spesa previdenziale) o, ancora, quanto dipenda da squilibri strutturali.

Alcune prime risposte si traggono dall'osservazione degli andamenti degli stanziamenti nel bilancio dello Stato per gli uffici di diretta collaborazione (sistema informativo Rgs Corte dei Conti) per il periodo 2003 – 2008 (e per gli esercizi 2003-2006, già conclusi, anche dai dati degli impegni) (tavole 4 – 7). L'esame delle previsioni, distinte in oneri per il personale, acquisti di beni e servizi e altre voci di spesa, evidenzia un andamento crescente. La spesa complessiva è aumentata tra il 2003 e il 2007 del 18 per cento in termini di stanziamenti iniziali (tavola 4). Il bilancio di previsione per il 2008 presentato al Parlamento prevede, invece, una flessione del 2,3 per cento rispetto all'ultimo esercizio.

Quando si guarda alla gestione effettiva, tale valutazione va in parte corretta. L'esame delle somme impegnate (tavola 7) per tale funzione evidenzia infatti :

- una crescita nel periodo 2004 – 2006 (+5,3 per cento), dopo una flessione del 3,2 per cento rispetto all'importo del 2003. Un aumento, tuttavia, inferiore a quello registrato in termini di spesa corrente complessiva al netto di interessi e trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche. Il peso di tale funzione si riduce, quindi, se misurato in base alle somme effettivamente gestite a livello di bilancio dello Stato;
- un incremento maggiore degli importi destinati alla copertura degli oneri per personale, in media del 4,7 per cento, che risulta peraltro allineato con quello complessivo rilevato per tale voce di spesa;
- una flessione, invece, per l'intero periodo della dimensione degli acquisti di beni e servizi.

In riduzione nel complesso le spese per consulenze, commissioni e incarichi continuativi e di studio e ricerca, interessate in questi anni da numerose misure di contenimento.

In particolare:

- la spesa impegnata per commissioni, comitati e consigli, cresciuta a ritmi sostenuti fino al 2004, ha visto ridursi negli esercizi 2005 e 2006 gli impegni complessivi (anche se guardando agli stanziamenti di competenza nell'ultimo biennio gli importi sono tornati ad aumentare);
- le spese per incarichi continuativi registrano una flessione nell'intero quadriennio. Riduzione che trova conferma anche nei bilanci di previsione 2007 e 2008;
- gli studi, le consulenze e le indagini, dopo il picco del 2003 connesso, anche, al "rimbalzo" riconducibile agli effetti del taglia spese, riprendono a crescere nel triennio successivo, ma a partire da livelli più contenuti;
- nel caso degli studi e delle consulenze (pur dovendosi considerare la disomogeneità di strutture dovute alle continue modifiche nell'assetto delle amministrazioni) gli andamenti risultano fortemente differenziati tra Ministeri.
(per una ripartizione della spesa per amministrazione si veda l'appendice 1)

Anche considerando gli oneri connessi al funzionamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (che comprende la spesa per le strutture di supporto dei Ministeri senza portafoglio) e delle scuole di amministrazione (spesso utilizzate per accedere a ulteriori servizi di consulenza per gli uffici di diretta collaborazione dei Ministeri), l'incidenza di questa quota di spesa sul totale rimane limitata: si tratta nel complesso di meno del 1 per cento della spesa corrente al netto di trasferimenti ad amministrazioni pubbliche e interessi.

A livello dell'amministrazione statale, quindi, in base ai dati esaminati il costo della politica non sembra trovare riscontro in un andamento rilevante e in crescita della spesa rilevabile per la funzione di indirizzo politico strategico.

5.

La spesa per il personale

Il costo delle deroghe alle norme di contenimento della dinamica delle spese per il personale.

L'esame dei dati relativi alle amministrazioni centrali mette in rilievo un elemento ulteriore. E' il peso degli oneri del personale sul totale delle somme gestite in forte aumento ad indicare una criticità su cui pesano:

- gli insuccessi della politica di controllo della dinamica della spesa per redditi;
- l'accentuazione di squilibri nella struttura e nella composizione del pubblico impiego.

Come messo in rilievo dal recente rapporto sul costo del lavoro pubblico, la dinamica della spesa per redditi è stata condizionata dai ritardi nella definizione dei contratti, dalle continue deroghe agli obiettivi posti alla politica retributiva, dalla previsione di regimi di favore per categorie e dalla mancata definizione di norme per il superamento dei meccanismi alla base dei più rilevanti aumenti della spesa.

La Corte ha più volte sottolineato il mancato conseguimento degli obiettivi programmatici in materia di personale, sia in termini di riduzione del numero degli addetti attraverso il blocco del turnover e la riduzione degli organici, sia relativamente al controllo della spesa complessiva e della dinamica retributiva.

Le analisi hanno evidenziato, da un lato, lo scarso successo delle politiche di contenimento dei dipendenti, fortemente condizionate già a monte, da numerose esenzioni, e, dall'altro, una crescita della spesa per retribuzioni superiore non solo ai tassi di inflazione programmata, ma anche all'andamento reale dell'inflazione per l'aumento delle componenti fisse della retribuzione, a fronte della progressiva perdita di importanza degli istituti realmente volti ad incentivare la produttività individuale e collettiva del personale.

L'analisi ha sottolineato, inoltre, un forte scostamento tra le cosiddette retribuzioni contrattuali e quelle di fatto percepite dagli interessati, ed una crescita della spesa per retribuzioni elevata e costante anche in periodi di vacanza contrattuale.

Nel periodo 2000-2005, la spesa per retribuzioni ha registrato aumenti pari a circa il 4,5 per cento in media per ciascun anno: un ritmo, cioè, pressoché doppio rispetto al tasso medio dell'inflazione (2,4 per cento) e di gran lunga superiore anche alla crescita del PIL nominale (3,7 per cento). Relativamente al medesimo arco temporale, la complessiva crescita della spesa per retribuzioni si è attestata al 5 per cento annuo, a causa di un seppur lieve incremento nel numero degli occupati (0,35 per cento medio annuo).

Nella Relazione sul rendiconto per l'esercizio 2005 la Corte stimava che, qualora fosse stato rispettato fin dall'avvio della privatizzazione del pubblico impiego (1995) il principio di un aggancio della spesa di personale all'andamento effettivo dell'inflazione, dando per scontato il ritmo di crescita degli addetti e lo scarso successo delle politiche di riduzione degli organici, la spesa per retribuzioni lorde sarebbe dovuta risultare inferiore nel 2005 di oltre 17 miliardi rispetto al valore raggiunto al termine dell'esercizio.

Meritano, infine, di essere richiamate le considerazioni, più volte formulate, circa le difficoltà per l'amministrazione a gestire i processi di mobilità del personale in conseguenza di riorganizzazioni amministrative, privatizzazioni, istituzione di nuove figure organizzative, trasferimento di funzioni alle autonomie regionali e locali. In occasione del trasferimento, infatti, gli interessati mantengono a titolo di assegno personale non riassorbibile l'eventuale maggior retribuzione in godimento, ottengono

inquadramenti in qualifiche superiori, o altri benefici, con la conseguente stabilizzazione di differenze retributive ingiustificate a parità di lavoro svolto, che alimentano spinte emulative e fenomeni di rincorse salariali. Ciò, nonostante la riorganizzazione amministrativa sia prevista a costo zero nelle diverse normative sostanziali.

Riquadro - Pubblico impiego

In sede di certificazione dei contratti collettivi di lavoro del personale delle pubbliche amministrazioni¹, nel referto sul costo del lavoro pubblico e nello specifico capitolo dedicato al personale nell'ambito della relazione al Parlamento che accompagna il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, la Corte ha più volte sottolineato, da un lato, lo scarso successo delle politiche di contenimento dei dipendenti fortemente condizionate, già a monte, da numerose esenzioni, e dall'altro una crescita della spesa per retribuzioni di gran lunga superiore non solo ai tassi di inflazione programmata - come previsto dall'accordo del luglio 1993 sulla politica dei redditi - ma anche all'andamento reale dell'inflazione. Spesa determinata in gran parte dall'aumento delle componenti fisse della retribuzione, a fronte della progressiva perdita di importanza degli istituti realmente volti ad incentivare la produttività individuale e collettiva del personale.

Ne è emerso il sostanziale fallimento dell'impianto della seconda privatizzazione del pubblico impiego incentrato sulla creazione di un' Agenzia specializzata, chiamata a rappresentare la parte pubblica nella contrattazione, e sulla creazione di istanze associative di parte datoriale per i diversi comparti (i Comitati di settore), al fine di attenuare la valenza politica della contrattazione e di migliorare, sotto il profilo tecnico, la redazione dei documenti contrattuali, di contemperare l'esigenza di assicurare una dinamica retributiva complessivamente omogenea e compatibile con quella della salvaguardia di margini di autonomia finanziaria ed organizzativa degli enti diversi dallo Stato

Di fatto la contrattazione nazionale di comparto seguita dall'Aran ha progressivamente perso di valenza e di significato per due concomitanti ordini di motivi:

- da un lato l'avvio delle trattative è stato sempre preceduto da una serie di accordi diretti tra il Governo e le parti sociali volti alla rideterminazione delle disponibilità finanziarie da utilizzare, a fronte dei quali scarsi e poco rispettati sono stati gli impegni da parte sindacale a garantire quantomeno la destinazione di parte delle risorse a verificati incrementi nella produttività del lavoro;
- dall'altro la contrazione nazionale di comparto si è in concreto attestata sul limitato compito di garantire, a consuntivo del periodo di riferimento, incrementi delle componenti stipendiali uguali in termini percentuali per tutti i comparti, con rinvio alla contrattazione integrativa della materia relativa alle progressioni di carriera orizzontali e verticali e della concreta determinazione del valore di tutte le componenti accessorie della retribuzione. Per tali finalità sono utilizzate le disponibilità finanziarie presenti nei cosiddetti fondi unici, diverse per natura ed entità non solo in relazione alle diverse aree di contrattazione, ma anche per enti appartenenti al medesimo comparto.

Ne consegue che il quadro programmatico delle risorse disponibili per ciascuna tornata contrattuale risulta, fin dall'avvio delle trattative, superiore a quanto necessario al mantenimento del potere di acquisto dei salari, senza alcuna reale contropartita. Inoltre la trattativa con le organizzazioni sindacali si incentra sulla previsione di ulteriori benefici da attribuire con ampia discrezionalità in una sede contrattuale in cui la parte pubblica, anche per la mancanza della intermediazione di un soggetto tecnico e neutrale, è meno forte e più permeabile a considerazioni politiche legate alla ricerca del consenso.

Tale linea di tendenza è causa e conseguenza insieme dei ritardi nella sottoscrizione definitiva dei contratti stipulati, ormai di regola, oltre il termine di fisiologica vigenza degli stessi.

Nella manovra finanziaria relativa al primo anno di teorica vigenza dei nuovi contratti, un quadro economico poco realistico determina, infatti, la necessità di successive integrazioni nelle leggi finanziarie con la duplice conseguenza che al termine del periodo di riferimento, la corresponsione di incrementi pari al tasso di inflazione programmata diviene poco realistico e che le risorse destinate alla produttività non possono che

¹ Le valutazioni che la Corte dei conti è chiamata a svolgere in materia di spesa di personale ai sensi del d.lgs. 165/2001 (certificazione di attendibilità dei costi e di compatibilità economico finanziaria dei contratti collettivi nazionali e referto annuale sul costo del lavoro), riguardano esclusivamente il personale destinatario del citato decreto con esclusione, quindi dei dipendenti degli organi costituzionali dello Stato, dei compensi ai consulenti ed ai dipendenti dei consigli di amministrazione di diversi organismi pubblici di nomina politica, delle specifiche indennità spettanti al personale che opera in uffici di diretta collaborazione con organi politici regolamentati da particolari disposizioni di legge e non dalla contrattazione collettiva.

essere erogate a pioggia a tutti gli interessati, al di fuori di qualsiasi programma volto al recupero di efficienza della attività amministrativa e di miglioramenti nella erogazione dei servizi.

Nell'ultimo referto sul costo del lavoro pubblico la Corte ha ulteriormente evidenziato come il particolare meccanismo di calcolo della base retributiva sulla quale applicare le percentuali di incremento determina, in concreto, la corresponsione di una sorta di premio per il ritardo nella stipula dei contratti, in quanto le predette percentuali vengono applicate su una massa salariale che, rispetto alle iniziali previsioni, ingloba già gli effetti dei passaggi di carriera e della mobilità orizzontale e verticale del personale e degli ulteriori benefici intervenuti *medio tempore* per effetto della contrattazione integrativa.

Nel citato documento la Corte ha evidenziato un forte scostamento tra le cosiddette retribuzioni contrattuali e quelle di fatto percepite dagli interessati ed una crescita della spesa per retribuzioni elevata e costante anche in periodi di vacanza contrattuale.

Nella relazione che accompagna il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2005 la Corte ha rilevato che nel periodo 2000-2005 la spesa per retribuzioni ha registrato aumenti pari a circa il 4,5 per cento in media per ciascun anno: un ritmo, cioè, pressoché doppio rispetto al tasso medio dell'inflazione (2,4 per cento) e di gran lunga superiore anche alla crescita del PIL nominale (3,7 per cento). Relativamente al medesimo arco temporale la complessiva crescita della spesa per retribuzioni si è attestata sulla maggior percentuale del 5 per cento annua a causa di un seppur lieve incremento del numero degli occupati (0,35 per cento medio annuo).

Le successive elaborazioni svolte dalla Corte dei conti evidenziano come i fenomeni descritti sono destinati a ripetersi anche per la tornata contrattuale in corso 2006-2007, avviata solo a partire dal mese di maggio 2007, e in quella per il successivo biennio relativamente alla quale il disegno di legge finanziaria per il 2008 prevede, al momento, risorse sufficienti a coprire la sola indennità di vacanza contrattuale.

Passando al merito delle osservazioni formulate sul testo dei singoli contratti collettivi, la Corte da ultimo in sede di certificazione del contratto relativo al personale dei Ministeri per il biennio 2006-2007 ha rilevato con preoccupazione il crescente utilizzo dei fondi unici di amministrazione per corrispondere voci retributive fisse e continuative, a scapito di istituti volti ad incentivare realmente la produttività; la scelta di privilegiare l'anzianità di servizio anziché il merito individuale, per le progressioni di carriera destinate, in tal modo, a trasformarsi in una sorta di salario di anzianità da corrispondere prima o poi a tutti gli interessati in relazione alle risorse disponibili; il rinvio nella attuazione dei principi sulla produttività del lavoro e la riorganizzazione delle amministrazioni posti nel protocollo di intesa sottoscritto dal Governo e le parti sociali, nel mese di gennaio 2007, destinati a non trovare attuazione neanche nella prossima tornata contrattuale in quanto subordinati ad un riallineamento temporale della stipula dei contratti collettivi.

Con specifico riferimento alla dirigenza la Corte ha, poi, sottolineato le negative conseguenze in termini economici ed organizzativi della cosiddetta clausola di salvaguardia in base alla quale l'entità della retribuzione di posizione di parte variabile, teoricamente correlata alla importanza e gravosità dell'incarico svolto, resta in godimento per intero a titolo personale agli interessati anche in caso di successiva attribuzione di funzioni di minor importanza. La Corte ha altresì preso atto dei ritardi e delle insufficienze dei criteri di valutazione necessari alla attribuzione della retribuzione di risultato, corrisposta di fatto in misura indifferenziata e indipendentemente da ogni giudizio sul raggiungimento degli obiettivi programmati.

In tale contesto di riferimento, nell'ambito di un più generale approfondimento sui costi della politica, diretti ed indiretti la Corte potrebbe approfondire i seguenti temi:

- a. la valutazione del numero degli interessati e delle indennità spettanti al personale collocato alle dirette dipendenze di organi politici. Quanto sopra considerato che tale personale è escluso dalla prevista riduzione del numero di dipendenti che svolgono funzioni di supporto e non di amministrazione attiva, e che tale verifica appare di grande attualità al fine di valutare se le strutture di diretta collaborazione risultano dimensionate al nuovo assetto organizzativo derivante dalla normativa di riordino delle amministrazioni centrali dello Stato ed al trasferimento di funzioni alle Regioni ed alle autonomie locali;
- b. un esame delle esternalizzazioni con particolare riferimento alla verifica di una coerente riduzione del personale in precedenza chiamato a svolgere le funzioni trasferite e delle modalità con le quali i nuovi organismi provvedono al reclutamento del personale ed al successivo inquadramento per verificare la permeabilità del sistema a disfunzioni da correlare alle tematiche oggetto di indagine. Un'attenzione particolare in tale ambito merita la problematica relativa al funzionamento alla dislocazione territoriale ed all'utilizzo di Agenzie per la provvista di lavoro interinale, e al fenomeno, solo per certi aspetti opposto, della successiva riconduzione all'interno delle attività esternalizzate con conseguente stabilizzazione del personale interessato, fenomeno in gran parte riconducibile alle influenze della politica sulla gestione del personale;

- c. una verifica delle modalità di attuazione della normativa che consente di attribuire incarichi dirigenziali al di fuori delle normali procedure, al fine di verificare se la discrezionalità della amministrazione (e in definitiva della politica) relativa alla decisione di attivare dell'istituto, scegliere gli interessati e determinare i compensi sia in concreto utilizzata per il perseguimento delle finalità previste dalla normativa di migliorare il funzionamento di particolari settori utilizzando professionalità specifiche non presenti all'interno dell'amministrazione;
- d. l' analisi dei costi del ritardo nella contrattazione affinando ed ampliando i parametri e gli indicatori sinora utilizzati;
- e. un'indagine volta a quantificare il costo diretto ed indiretto derivante dal sostanziale abbandono di una politica di personale incentrata sulla valutazione dei risultati e sull'incentivo ad una migliore produttività individuale e collettiva, a vantaggio di incrementi delle componenti fisse e continuative della retribuzione;
- f. una quantificazione, sulla base di una verifica della concreta attuazione della normativa contrattuale, del costo della clausola di salvaguardia (che garantisce comunque un determinato ammontare della retribuzione di posizione ai dirigenti anche in caso di successivo svolgimento di funzioni di minor importanza) e dei ritardi e delle insufficienze nella messa a punto di un sistema di effettiva valutazione dei dirigenti;
- g. il monitoraggio, sotto il profilo della evidenziazione di una non prevista maggior spesa di personale, dei più recenti provvedimenti di riordino delle competenze delle amministrazioni statali.

6.

Il costo delle duplicazioni e degli squilibri nella distribuzione del personale.

Ma non si tratta solo di una mancata tenuta degli obiettivi posti alla politica contrattuale. Sul crescente peso della spesa per redditi da lavoro delle amministrazioni centrali incidono anche distorsioni specifiche, riconducibili alle difficoltà di gestione dei trasferimenti di personale dalle amministrazioni centrali a quelle territoriali e, più in generale, a difficoltà di adeguamento degli assetti occupazionali.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il trasferimento del personale statale alle amministrazioni interessate, a cinque anni dalla emanazione dei decreti legislativi di attuazione della delega contenuta nella legge 59/1997, risulta solo in parte portato a termine. A fronte di circa 21.000 unità di personale da assegnare agli enti territoriali, (determinate con i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri relativi a ciascuna materia oggetto di trasferimento) il personale effettivamente individuato, e per il quale sono state avviate le procedure attraverso i necessari decreti ministeriali, ammonta a 11.868 unità, delle quali 9.271 (78,1%) assegnate agli Enti Territoriali ³; per quasi la metà del personale individuato, invece, non si è dato avvio ad alcuna procedura di trasferimento.

² Le valutazioni che la Corte dei conti è chiamata a svolgere in materia di spesa di personale ai sensi del d.l.vo 165/2001 (certificazione di attendibilità dei costi e di compatibilità economico finanziaria dei contratti collettivi nazionali e referto annuale sul costo del lavoro), riguardano esclusivamente il personale destinatario del citato decreto con esclusione, quindi, dei dipendenti degli organi costituzionali dello Stato, dei compensi ai consulenti ed ai dipendenti dei consigli di amministrazione di diversi organismi pubblici di nomina politica, delle specifiche indennità spettanti al personale che opera in uffici di diretta collaborazione con organi politici regolamentati da particolari disposizioni di legge e non dalla contrattazione collettiva.

³ Va considerato poi che oltre la metà (5.639 unità) dei 9.271 dipendenti trasferiti, appartiene alle Direzioni regionali e provinciali del lavoro e alle Agenzie per l'impiego, mentre solo 3.632 dipendenti siano stati quelli assegnati a tutte le rimanenti funzioni.

Il personale era destinato, per il 36,5 per cento, alle amministrazioni regionali; per il 46 per cento alle province; per il 17,5 per cento ai comuni.

Il risultato è stato limitato sia sul fronte quantitativo sia su quello del riequilibrio della distribuzione dei dipendenti fra Nord, Centro e Sud. Nel 1989, era occupato nelle regioni settentrionali il 37 per cento dei dipendenti statali, a fronte del 39 per cento di quelli occupati nelle regioni meridionali; nel 2003, i lavoratori statali in servizio nelle regioni settentrionali erano il 34 per cento del totale e quelli in servizio nelle regioni meridionali il 41 per cento.

Relativamente al personale non trasferito, è previsto il ricorso al trasferimento di risorse finanziarie sostitutive con le modalità previste dall'art. 32 della legge n. 488/94, esaurita (o anche non avviata) la procedura di mobilità forzata.

7.

Con l'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione, si sarebbe reso necessario, poi, rivedere profondamente i compiti e l'organizzazione dell'amministrazione statale e, soprattutto, di quella parte - l'amministrazione periferica - che, svolgendo i propri compiti e servizi in rapporto diretto con i cittadini, è la più esposta all'applicazione piena del principio di sussidiarietà. Proprio per provvedere "al ridimensionamento, alla riorganizzazione, alla riconversione e alla riqualificazione" delle strutture ministeriali, in relazione alla modificazione delle loro funzioni determinata dal nuovo titolo V, al Governo è stata conferita un'ampia delega legislativa per la riforma dell'organizzazione dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri, degli enti e organismi pubblici, degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività amministrativa (l. n. 137/2002).

Va, tuttavia, osservato che l'elaborazione dei decreti delegati di riordino dei ministeri non ha avuto - diversamente da quanto era accaduto per l'attuazione della delega relativa al "conferimento" di funzioni a regioni-enti locali di cui alla l. n. 59/1997 - un passaggio istruttorio che abbia ponderato quante e quali preesistenti funzioni i ministeri dovessero abbandonare per effetto dell'intervenuta riforma costituzionale.

Ad esempio, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stato ristrutturato come se non esistesse la norma del nuovo art. 117.3 della Costituzione, che assegna la "tutela e

⁴ L'art. 32 della legge n. 488/1999 dispone che al fine di attuare il conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali previsto dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, qualora la riduzione delle dotazioni di bilancio relative alle funzioni conferite alle Regioni e agli enti locali, ai sensi del Capo I della predetta legge n. 59 del 1997, non risulti sufficiente ad assicurare la copertura delle quote di risorse determinate ai sensi dell'art. 7 della stessa legge n. 59 del 1997 e dell'art. 7 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, la differenza è coperta mediante corrispondente riduzione delle dotazioni relative alle funzioni residue alla competenza statale negli stati di previsione delle amministrazioni interessate. Tale riduzione è operata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro competente. La riduzione può essere effettuata anche con riferimento a stanziamenti previsti da disposizioni di legge.

sicurezza del lavoro" alla legislazione concorrente; così, è stata confermata la sua rete di direzioni regionali e provinciali (peraltro dipendenti, al centro, da una nuova direzione generale) che si occupano essenzialmente di tutela e sicurezza del lavoro. Ancora, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti annovera, dopo il riordino, funzioni decisamente non più statali (come l'attività di vigilanza per l'edilizia economica e popolare o la repressione dell'abusivismo edilizio) e una serie di "attività di supporto" - non meglio specificate - a soggetti o strutture con competenze proprie (ad esempio, per la vigilanza sulle dighe, che spetta funzionalmente al Registro italiano dighe-rid, istituito come ente pubblico dal d.lgs. n. 112/1998), oltre a competenze che neppure richiederebbero strutture amministrative ad hoc; ciò ha fatto sì che in ciascuno dei capoluoghi di regione operino servizi interregionali, con due uffici dirigenziali generali.

Nella definizione delle funzioni degli uffici periferici mancano, poi, il più delle volte, riferimenti alla capacità/legittimazione dei loro titolari a stringere accordi, intese, convenzioni o altri negozi organizzativi con regioni ed enti locali. Talvolta, è previsto (Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero del lavoro e delle politiche sociali) che gli uffici periferici abbiano relazioni o contatti con il sistema delle autonomie, ma le decisioni conclusive, la stipula degli accordi ecc. e, più in generale, la volontà negoziale che impegna l'amministrazione dello Stato è mantenuta a livello centrale; solo gli atti esecutivi sono al più delegati agli uffici periferici.

Il risultato è che sono state mantenute strutture con funzioni che si riferiscono a compiti statali che sarebbero comunque, dopo il nuovo titolo V, da "dedurre in negoziazione" con le regioni, nel segno della leale cooperazione che dovrebbe improntare, oggi più di ieri, le relazioni fra soggetti parimenti garantiti nella loro autonomia (si pensi, oltre che alle materie già dette, all'ambiente, all'istruzione, ai beni culturali, all'immigrazione), ma per i quali non si è creata nessuna premessa di esercizio congiunto o combinato con regioni ed enti locali.

Si pensi poi che dei quattordici ministeri con portafoglio, solo tre non hanno apparati periferici (Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, Ministero delle politiche agricole e forestali).

Se si escludono i ministeri d'ordine (Ministero degli affari esteri, Ministero dell'interno, Ministero della difesa, Ministero della giustizia), che hanno strutture particolari, gli altri sette ministeri hanno - in parte - apparati periferici esigui (sanità, comunicazioni) o di media dimensione (lavoro); gli altri quattro hanno grandi strutture, tutte rette da dirigenti generali (uno, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ha addirittura - come detto - due dirigenti generali in nove capoluoghi di regione).

Diversi ministeri sono stati organizzati per dipartimenti; al che ha corrisposto, oltre all'aumento dei dirigenti, un'espansione degli apparati periferici. E qui c'è, forse, una possibile spiegazione al perché della diversità di modelli (per dipartimenti o per direzioni generali) nell'organizzazione dei ministeri: l'articolazione centrale per dipartimenti consente, infatti, di allungare la catena di comando e, così, di creare anche in periferia uffici dirigenziali con il rango di direzioni generali.

Le amministrazioni centrali sono i referenti pressoché esclusivi degli uffici periferici e non è previsto - con poche eccezioni - che abbiano relazioni dirette (non intermedie, cioè, dal centro) con il sistema regionale-locale, in funzione del risultato da rendere alla collettività in termini di servizi, infrastrutture, ecc. Si tratta, infatti, di uffici con una progettualità fortemente limitata dalla pianificazione centrale, con risorse a destinazione vincolata e senza alcun budget da investire in azioni e interventi che non siano quelli stabiliti, autorizzati o condivisi dall'amministrazione centrale; questo avviene anche laddove la l. 59/1997 richiedeva (e la riforma costituzionale del 2001 imporrebbe) di sperimentare nuove forme di "combinazione" fra amministrazioni statali e regionali o locali, per attuare - come diceva la l. n. 59/1997 - "la collaborazione e l'azione coordinata" fra i diversi livelli di governo.

In altri termini, gli apparati periferici dello Stato operano solo come terminali del centro, piuttosto che come strutture i cui dirigenti - secondo quanto vorrebbe il d.lgs. n. 165/2001 - esercitano "autonomi poteri di spesa" e sono "responsabili in via esclusiva" della gestione e dei risultati derivanti dall'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali loro assegnate. Sono, quindi, strutture con scarsa autonomia organizzativa, anche quando - come nel Ministero per i beni e le attività culturali - si è voluta attribuire la titolarità dell'ufficio regionale ad un dirigente-manager (eventualmente estraneo all'amministrazione), che non ha, però, né un budget finanziario, né uno spazio di autonomia nel decidere programmi di azione o d'intervento, tutto essendo rimesso alla preventiva approvazione del centro.

Si tratta di strutture che esprimono non tanto l'affaccio dell'amministrazione statale sulle autonomie, quanto l'ostentazione di compiti statali nei loro confronti. Sono, dunque, emblemi di centralismo, invece che di decentramento.

L'unica amministrazione periferica, oltre quelle del Ministero dell'interno, che ha un rapporto diretto e istituzionalizzato con le autonomie è quella del Ministero dell'economia e delle finanze, ma per ragioni non tanto di collaborazione, quanto di monitoraggio dei flussi di spesa e di controllo del rispetto del patto di stabilità interno; a proposito dei quali - peraltro - la Corte costituzionale (sent. n. 4 e 36/2004, 64/2005) ha spazzato via ogni incertezza sul potere del legislatore statale di imporre vincoli stringenti ai comportamenti di spesa delle regioni e degli enti locali (con una serie di obblighi e divieti in tema, ad

esempio, di acquisto di beni e servizi e di contrattazione collettiva per i dipendenti), al di là del fatto che il "coordinamento della finanza pubblica" sia materia di legislazione concorrente e richieda, perciò, l'invenzione di strumenti diversi da quelli puramente impeditivi o repressivi.

Ancora in materia di razionalizzazione della distribuzione territoriale degli uffici periferici statali, il loro previsto accorpamento funzionale, organizzativo e logistico intorno ad un ufficio unico a competenza generale, ufficio territoriale di governo, non è mai stato pienamente realizzato, anche per le resistenze di alcune amministrazioni dello Stato. Con la legge finanziaria 2007, nell'ambito di un più generale intervento per ridurre i costi di funzionamento dei ministeri, è stata nuovamente prevista la rideterminazione delle strutture periferiche dei ministeri, con la loro riduzione e, se possibile, la costituzione di uffici regionali o la riorganizzazione presso le prefetture-uffici territoriali di governo. L'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, la realizzazione di servizi comuni e l'utilizzo, in via prioritaria, di immobili di proprietà pubblica dovrebbero consentire risparmi sulle spese di funzionamento. Dall'attuazione di tali disposizioni, nella finanziaria per il 2007 si prevedeva di conseguire risparmi di spesa crescenti negli anni (non inferiori a 7 milioni di euro per l'anno 2007, 14 milioni di euro per l'anno 2008 e 20 milioni di euro per l'anno 2009).

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 aprile 2007, sono state emanate le linee guida volte alla definizione dei regolamenti di attuazione (con esse si mira, soprattutto, a rendere chiari gli obiettivi dell'intervento e a fornire indicazioni operative sugli strumenti previsti dalla legge per il conseguimento dei predetti obiettivi).

I regolamenti che, attraverso una complessa procedura concordata tra il Ministro direttamente interessato ed i Ministri dell'interno, dell'economia e delle finanze, dei rapporti con il Parlamento e per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, dovevano dare attuazione alla norma non sono stati ancora emanati, ancorché il termine fosse fissato al 30 aprile 2007.

Per finire, è importante considerare che vi sono altre amministrazioni periferiche, in senso lato, alle quali è possibile soltanto accennare: le società per azioni governate dal Ministero dell'economia e da singoli ministeri [da Sviluppo Italia a Italia Lavoro, quest'ultima definita, dalla Corte costituzionale (sent. n. 363/2003), vero e proprio organo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali] e tutto l'insieme delle nuove "partecipazioni statali" in dominio del MEF, con filiali e diramazioni in tutto il territorio nazionale.

Occorrerebbe pertanto ragionare su quali e quante di queste funzioni meritino - dopo il nuovo titolo V - un'amministrazione centrale, quali necessitino anche (o solo) di

un'amministrazione periferica, o di una per agenzie, o per società (pubbliche o pubblico-private), per organi misti, evitando, quindi di moltiplicare strutture e dirigenti, al centro come in periferia.

8.

Altri esempi di costo della politica tratti dalle indagini della Corte

Il mantenimento di dinamiche retributive al di sopra degli obiettivi e di assetti occupazionali incoerenti con il nuovo quadro delle competenze non esaurisce naturalmente l'insieme delle distorsioni riconducibili a scelte della politica non adeguate alle necessità gestionali e ai nuovi assetti. Dalle indagini della Corte emergono, infatti, le difficoltà di portare a termine in tempi soddisfacenti processi di eliminazione di strutture centrali non più coerenti con le realtà istituzionali (enti inutili) o il ripetersi di fenomeni gestionali anomali con rilevanti ricadute negative sia su processo di responsabilizzazione delle realtà territoriali, sia, e soprattutto, sul controllo della spesa pubblica (le gestioni commissariali). Così come, in tema di cattiva gestione delle risorse, emergono costi particolarmente rilevanti legati all'uso che è stato fatto di attivi patrimoniali - qual è il caso delle cartolarizzazioni - più per soddisfare esigenze di breve termine e di ricerca del consenso, che per migliorare le gestioni a seguito di accurati calcoli di convenienza economico-finanziaria. Su tutti e tre i temi la Corte ha predisposto di recente referti specifici di cui ricordo di seguito i risultati più significativi, rinviando alle relazioni depositate per eventuali approfondimenti.

La mancata riduzione degli enti inutili

La liquidazione dei cosiddetti "enti inutili" è stata disposta con la legge 1404 del dicembre 1956. Da allora, su una base probabilmente neanche completa (ISTAT, Annuario 2006) di 6.630 "altre istituzioni pubbliche" (esclusi cioè soggetti istituzionali quali ministeri, enti previdenziali, regioni, province, comuni, comunità montane, etc) sono state avviate procedure liquidatorie per 827 tra enti e gestioni fuori bilancio (che tecnicamente enti non sono) e ne sono state chiuse 732.

Sono nella quasi totalità enti appartenenti a settori interessati alle grandi riforme degli anni "settanta": istituzione del Servizio sanitario nazionale, con conseguente automatica soppressione di tutti gli enti mutualistici, istituzione delle regioni a statuto ordinario con trasferimento di funzioni alle regioni ed automatica soppressione degli enti pubblici nazionali già titolari di quelle funzioni. Ad oltre 30 anni da quelle riforme non sono stati ancora soppressi grandi enti come l'INAM, l'ENPDEP, l'INCIS, l'ONMI, l'ENPI, etc. che hanno cessato da lungo tempo ogni loro funzione. Questo ha, tra l'altro, comportato l'evidenziazione di una forte differenza tra il saldo netto a favore dello Stato risultante dai

bilanci delle chiusure effettuate nel periodo 1957-2005 (€ 102.094.387,26) e quanto effettivamente versato dall'IGED all'entrata dello Stato nello stesso periodo (€ 957.082.139,08).

Si può inoltre rilevare che sul processo hanno inciso:

- l'andamento contraddittorio della legislazione in ordine all'individuazione degli enti pubblici da porre in liquidazione: dapprima, in base a decisioni promosse dal Ministro del tesoro ed emanate con decreto presidenziale (legge 1404/56); poi, in base a delega al Governo per l'individuazione degli enti da sopprimere od accorpate da esercitarsi entro il termine del 30 giugno 2002 e sempre prorogato (legge n.448/2001); poi, ancora, in base a delega al Governo per l'individuazione degli enti da ritenere necessari, con conseguente ed automatica soppressione di tutti quelli non inclusi negli elenchi (legge n.289/2002: termine il 30 giugno 2003, non attuata); infine, con una nuova delega al Governo per l'individuazione degli enti da sopprimere (legge n.296/2006; termine 30 giugno 2007, non attuata). La stessa legge prevede che entro il 30 settembre 2007 il Governo presenti al Parlamento una relazione sull'attuazione di tali disposizioni;
- le carenze nell'individuazione degli enti da sopprimere, di fatto mai effettuata;
- le incertezze ed i ripensamenti sul piano normativo circa la soppressione dell'IGED (Ispettorato generale liquidazione enti disciolti presso la ragioneria generale dello Stato) ed il trasferimento di funzioni e poteri ad una società a controllo dello Stato (poi individuata in FINTECNA) che ha fatto sì che questa subentrasse all'IGED solo dal 1° gennaio 2007, con 5 anni di ritardo rispetto alla legge (n.448/2001);
- il ritardo con cui sono state introdotte norme di snellimento delle procedure liquidatorie che possono formalmente chiudersi solo con il venir meno di ogni sia pur modesta vertenza (è ancora in piedi un contenzioso di circa 20.000 pratiche): solo con la legge n.296/2006 sono state introdotte norme di un sia pur parziale snellimento delle procedure (ad es. il trasferimento del contenzioso previdenziale ai competenti enti, che però attende gli atti preliminari).

Indagine sull'emergenza rifiuti

La deroga reiterata e pluriennale alle ordinarie competenze è derivata dalla inefficacia dell'agire amministrativo delle amministrazioni locali e dall'inadeguatezza tecnica e finanziaria rispetto alla complessità dei problemi e dei compiti da svolgere.

L'assetto organizzativo dell'emergenza rifiuti ha perso gli originali caratteri della precarietà ed eccezionalità e si è venuto configurando come una complessa e duratura organizzazione *extra ordinem*, che si è affiancata a quella ordinaria, paralizzandone spesso l'operatività.

Regimi commissariali derogatori sono stati adottati anche per situazioni di pericolo determinate sostanzialmente da inefficienze, ritardi e imprevidenza degli ordinari apparati amministrativi, permettendo così alla emergenza di operare anche nell'ambito specifico degli apparati ordinari.

Il risultato del ricorso all'emergenza non è stato, però, una più efficace applicazione della complessa disciplina ambientale, bensì quello di differire nel tempo l'applicazione delle sue stringenti statuizioni.

La scelta del Commissario delegato si è andata sempre più incentrando, paradossalmente, sugli stessi sostituiti, e cioè i Presidenti delle Regioni, compenetrandosi, così, nella amministrazione ordinaria, con l'attribuzione di competenze straordinarie ad organi ordinari. In tal modo il commissariamento non ha avuto come preoccupazione principale quella di affidare la gestione dell'emergenza rifiuti ad organi tecnici più attrezzati per dare piena attuazione alla disciplina vigente sui rifiuti, ma spesso solo quella di attribuire poteri straordinari all'organo investito di una certa funzione.

L'esautoramento delle competenze, dei poteri e delle responsabilità legate all'esercizio attivo delle funzioni di governo del ciclo integrato dei rifiuti ha spinto fatalmente gli enti e le istituzioni locali a limitarsi ad esprimere le preoccupazioni ambientali delle popolazioni, in funzione spesso esclusivamente antagonista ed interdittiva, in una logica tutta di emergenza e senza la possibilità di delineare e rendere operativa una strategia di programmazione capace di governare in termini duraturi e normali l'intero ciclo dei rifiuti. La deresponsabilizzazione degli enti locali, che di fatto si è venuta a determinare, ha fatto loro perdere, probabilmente, negli anni, le capacità tecniche necessarie per affrontare l'ordinaria gestione.

La scarsità di informazioni corrette ed esaustive alle comunità locali, che garantissero sulla imparzialità, autorevolezza e incisività delle scelte effettuate, ha accentuato la conflittualità generale.

L'attività contrattuale si è connotata per le relevantissime deroghe alle norme sulla concorrenza e la trasparenza, che - seppur trovano una base normativa nelle varie ordinanze succedutesi nel tempo, peraltro di dubbia compatibilità con la normativa comunitaria - risultano nondimeno discutibili, stante il contesto ambientale, sottoposto alle notevoli pressioni della criminalità organizzata.

Si è riscontrata, altresì, la totale assenza di pubblicità, concorrenza e trasparenza nella attribuzione di incarichi esterni, tutti avvenuti *intuitu personae*.

Riquadro - I costi delle sovrapposizioni nella gestione dell'emergenza rifiuti

L'assetto organizzativo dell'emergenza rifiuti ha perso gli originali caratteri della precarietà ed eccezionalità e si è venuto configurando come una complessa e duratura organizzazione *extra ordinem*, che si è affiancata a quella ordinaria, paralizzandone spesso l'operatività.

Ciò ha incentivato una prassi abnorme, che ha portato all'adozione di regimi commissariali derogatori anche per situazioni di pericolo determinate sostanzialmente da inefficienze, ritardi e imprevidenza degli ordinari apparati amministrativi, permettendo così alla emergenza di operare anche nell'ambito specifico degli apparati ordinari.⁵

La deroga reiterata e pluriennale alle ordinarie competenze -derivata dalla inefficacia dell'agire amministrativo delle amministrazioni locali e dall'inadeguatezza tecnica e finanziaria rispetto alla complessità dei problemi e dei compiti da svolgere- si pone in contrasto con lo spirito della riforma del titolo V della Costituzione, che ha delineato un modello amministrativo basato sugli enti locali e sulla sussidiarietà.⁶

Appare evidente la sfiducia nei confronti della amministrazione ordinaria e l'insinuarsi sempre più, nei convincimenti generali, della certezza che solo attraverso misure straordinarie e ricorrendo alla deroga delle norme, viste sempre più come impaccio, si possano garantire l'efficienza e l'efficacia degli interventi.⁷

Il risultato del ricorso all'emergenza non è stato, in definitiva, una più efficace applicazione della complessa disciplina ambientale, bensì quello di differire nel tempo l'applicazione delle sue stringenti statuizioni.

Singolare risulta il fatto che il commissariamento venga sollecitato quasi sempre dagli stessi organi regionali diminuiti nelle loro funzioni, che non temono la surrogazione, anche perché -per prassi che si è andata consolidando nel corso degli anni dell'espansione del commissariamento- la scelta del Commissario delegato si è andata sempre più incentrando, paradossalmente, sugli stessi sostituiti, e cioè i Presidenti delle Regioni, compenetrandosi, così, nella amministrazione ordinaria, con l'attribuzione di competenze straordinarie ad organi ordinari. Gli strumenti di protezione civile hanno consentito, pertanto, il potenziamento dei poteri e dei mezzi a disposizione dei singoli Presidenti regionali.

Peraltro, si è creato il rischio di consolidare la sovrapposizione di un sistema amministrativo e di gestione alternativo a quello ordinario con l'effetto *"di estromettere completamente i Comuni e quindi le comunità che esprime la Amministrazione di livello locale dalla gestione di significativi aspetti della vita delle comunità medesime"*.⁸ Già in precedenza, la Corte dei conti aveva parlato di anomalia istituzionale, *"che introduce alterazioni alle normali competenze di enti e organi pubblici, neutralizza sostanzialmente la forza del controllo giuridico, attraverso il riconoscimento di poteri di deroga normativa, contribuendo altresì a radicare il convincimento che interventi straordinari sanino le inefficienze e cancellino le responsabilità."*⁹

In definitiva, il commissariamento non ha avuto come preoccupazione principale quella di affidare la gestione dell'emergenza rifiuti ad organi tecnici più attrezzati per dare piena attuazione alla disciplina vigente sui rifiuti, ma spesso quella di attribuire poteri straordinari all'organo investito di una certa funzione.

La scarsità di informazioni corrette ed esaustive alle comunità locali, che garantissero sulla imparzialità, autorevolezza e incisività delle scelte effettuate, ha accentuato la conflittualità generale.

Sicuramente, le risorse impiegate per un processo decisionale condiviso sarebbero state sensibilmente minori rispetto a quelle utilizzate nella gestione commissariale verticistica, foriera di gravissime situazioni

Nei fatti, privando spesso gli enti locali e i cittadini di una sede di confronto tecnico sugli aspetti ambientali e sugli aspetti economico-finanziari, che potessero consentire di valutare la fattibilità degli interventi, la via giudiziaria si è trasformata nell'unico luogo dove manifestare il dissenso nei confronti delle attività commissariali. Infatti, il continuo ricorso delle ordinanze a deroghe normative, inibenti i momenti di confronto tra le parti interessate, non ha giovato alla realizzazione dei risultati attesi, che si sarebbero potuti ottenere, se si fossero preveduti reali momenti di confronto pubblico e di condivisione.

⁵ *"(...) la delega di poteri straordinari per qualità, natura e durata, unitamente alla specificità dei poteri normativi attribuiti agli stessi Commissari straordinari nelle predette Regioni (...), se da un lato hanno indotto l'autorità amministrativa a limitare "l'esercizio generale delle funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti", dall'altro hanno rafforzato la grave circostanza che in talune Regioni -in tema di gestione del ciclo dei rifiuti- ciò che doveva essere emergenziale, circoscritto e "straordinario" (anche in ordine alla durata temporale), è diventato pressoché stabile ed "ordinario", il tutto con notevole ripercussione anche sulle tensioni economico-sociali da esso scaturenti."* (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione finale del 15/2/2006).

⁶ Cons. Stato, V, 13/12/2002, n. 6809.

⁷ Significativo, in tal senso, quanto dichiarato in sede istruttoria dal Commissario delegato della Puglia: *"La questione di fondo è rappresentata, a parere dello scrivente, dalla circostanza che, già a partire dalle ordinanze di protezione civile del 1996, i compiti assegnati al Commissario delegato per l'emergenza ambientale in Puglia (rifiuti e tutela delle acque, da subito, e quindi bonifiche) riguardano di fatto non il mero superamento di situazioni contingenti e localizzate di crisi, bensì la sostituzione degli enti territoriali (Regione, Province, Comuni) nello svolgimento di compiti di programmazione ordinaria e di attuazione della stessa programmazione, per superare situazioni di crisi cronica riguardanti l'intero territorio regionale"*. (nota n. 1988/CD del 23/5/2006).

⁸ Cons. Stato, V, 13/12/2002, n. 6809.

⁹ Corte conti, Sez. contr., 19/11/1996, n. 151.

L'esautoramento delle competenze, dei poteri e delle responsabilità legate all'esercizio attivo delle funzioni di governo del ciclo integrato dei rifiuti ha, del resto, spinto fatalmente gli enti e le istituzioni locali a limitarsi ad esprimere le preoccupazioni ambientali delle popolazioni, in funzione spesso esclusivamente antagonista ed interdittiva, in una logica tutta di emergenza e senza la possibilità di delineare e rendere operativa una strategia di programmazione capace di governare in termini duraturi e normali l'intero ciclo dei rifiuti. La deresponsabilizzazione degli enti locali,¹⁰ che di fatto si è venuta a determinare, ha fatto loro perdere, probabilmente, negli anni, le capacità tecniche necessarie per affrontare l'ordinaria gestione.

In definitiva, le procedure semplificate hanno consentito, ma solo dal punto di vista formale, di accelerare i tempi di approvazione dei progetti, senza però eliminare, anzi aumentando, il rischio di conflitti e contenziosi.

La presunta esigenza di urgenza è stata la causa prima non solo della restrizione della concorrenza nelle procedure di affidamento delle opere, ma anche di quelle modalità di operare che, a prescindere dalla loro effettiva illegittimità, sono state percepite come improntate a carenza istruttoria, approssimazione e travisamento dei fatti, cosa che ha prodotto la serie di ricorsi di cui sono stati bersaglio le iniziative commissariali e che ha paradossalmente condotto ad un rallentamento delle attività, che, seguendo, invece, le procedure ordinarie, avrebbero portato probabilmente ad un più rapido avanzamento dei programmi. Esemplare, in tal senso, la vicenda delle procedure di impatto ambientale semplificate che, lungi dal produrre un effetto acceleratorio, hanno ritardato l'avvio delle opere per i defatiganti contenziosi derivati.

L'ingente ricorso nella gestione dei rifiuti ad imprese a totale partecipazione pubblica o a società miste pubblico-private spesso non competitive, inefficienti, polverizzate, in un intreccio difficilmente districabile tra interessi pubblici e privati, ha prodotto spesso gravi problemi di infiltrazioni malavitose oltre che di compatibilità con i sistemi di affidamento degli appalti imposti dalle direttive comunitarie.

Le ordinanze hanno previsto adempimenti assai onerosi, assegnando ai Commissari obiettivi da considerarsi già probabilmente *prima facie* irrealizzabili, in relazione ai tempi brevi di validità dei provvedimenti. In tal modo, la mancata realizzazione delle finalità originariamente prefissate ha costituito fondamento per una ulteriore proroga dello stato di emergenza e per la conseguente conferma dei poteri straordinari anche nell'immediato futuro, con un progressivo slittamento dei termini previsti per la realizzazione degli obiettivi;¹¹ paradossalmente, quindi, l'inefficienza del regime commissariale ha assicurato a se stesso la sopravvivenza in un circolo vizioso, dove il ritorno alla ordinarietà è divenuta una prospettiva assai lontana.

La produzione alluvionale di ordinanze, modificative di competenze e di obiettivi, talora confuse e di non facile lettura, e l'avvicinarsi assai frequente, per i più disparati motivi, dei vari Commissari hanno prodotto fenomeni gravi di discontinuità amministrativa, aggravati dalla natura eminentemente personalistica dell'istituto.¹²

E' di tutta evidenza che interruzioni e tempi di riorganizzazione non possono giustificare lo sfioramento dei termini e il mancato rispetto delle modalità preordinate all'esercizio delle funzioni attribuite. Ogni ritardo burocratico ed ogni incertezza nell'attribuzione di competenze, sia pure oggettivamente giustificati dalle condizioni in cui sono costretti ad operare i Commissari straordinari, ridondano in danno all'efficienza delle attività svolte. Tali disfunzioni, generate dall'anomalo perdurare di una situazione gestoria precaria, frammentata ed incerta delle competenze, hanno compromesso una sana gestione, pregiudicando anche il rispetto del principio di responsabilità individuale. Infatti, il marcato frazionamento e la diluizione delle competenze e delle relative responsabilità tra diversi soggetti attori, oltre che rallentare fisiologicamente i

¹⁰ Sul punto si esprime nettamente anche il Capo del Dipartimento della protezione civile: *"L'esempio negativo per antonomasia è quello relativo alla gestione dei rifiuti, fermo restando che alcune Regioni hanno fatto meglio ed altre peggio. Nella gestione dei rifiuti i Commissari sono serviti soprattutto a deresponsabilizzare il territorio e credo che ciò abbia rappresentato un grave errore."* (Senato della Repubblica, XIII Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sull'attività della protezione civile in relazione alle situazioni emergenziali del Paese*, audizione del Capo del Dipartimento della protezione civile del 20/7/2006).

¹¹ Sul punto, la Corte dei conti, già nel 2002, affermava: *"(...) nelle ordinanze di protezione civile, preso atto della mancata evoluzione dell'azione commissariale, si è pervenuti –da una parte- ad una sempre più analitica fissazione degli obiettivi e –dall'altra- alla fissazione di sempre nuovi termini per la realizzazione di singoli risultati. Peraltro, le stesse numerose proroghe del termine finale della gestione sono state caratterizzate, nella contenutezza del tempo di proroga, da una indubbia opinabilità, favorendo il clima di possibilismo che grava su tali gestioni, atteso che le principali realizzazioni affidate alla gestione stessa (realizzazione di impianti finali e risanamento ambientale) abbisognavano di ineludibili tempi tecnici con interventi al lungo termine."* (Sez. centr. contr., delib. n. 7/2002/G).

¹² Esemplare, a tal proposito, quanto affermato dal Commissario delegato della Sicilia: *"Questo primo anno di vita della gestione commissariale per l'emergenza rifiuti è stato in gran parte assorbito dalla necessità di adottare i sempre complicati adempimenti connessi alla fase d'avvio di questa come di qualsivoglia altra attività, in particolare dalla necessità di adottare i provvedimenti relativi alla costituzione degli organi previsti dall'ordinanza 2983/99."* (nota n. 4264 int del 26/7/2000).

diversi procedimenti attivati, hanno, di fatto, determinato una pericolosa deresponsabilizzazione dell'azione complessiva, non consentendo agli organi preposti di perseguire con tempestività gli obiettivi e i risultati dovuti. La confusione di competenze fra organi ordinari e straordinari ha condotto, inoltre, lo stesso legislatore, a seguito dell'annullamento di alcuni provvedimenti specifici emanati in forza dei poteri derogatori in relazione all'emergenza rifiuti delle Regioni Sicilia e Campania, a sanare *ex lege* tali provvedimenti, stabilendo anche l'estensione della sanatoria a tutti gli atti emanati in forza dei poteri di protezione civile ed inerenti a situazioni di emergenza ambientali.¹³

In definitiva, l'abbandono della gestione ordinaria a favore della straordinaria non sembra affatto giustificata dai risultati ottenuti. D'altronde, l'esigenza avvertita di ridurre ad un unico centro le scelte fondamentali sull'avvio del ciclo integrato dei rifiuti è contraddetta poi, nei fatti, dall'attribuzione alle concessionarie del servizio di opzioni strategiche così rilevanti,¹⁴ da risultare difficilmente compatibili con una gestione pubblica del servizio.

L'organizzazione tecnico-amministrativa dei Commissariati è risultata assai debole, come risulta dall'istruttoria e come lamentato a più riprese dagli stessi Commissari. Del resto, l'attribuzione di rilevantissimi compiti –peraltro connotati dalla necessità di doversi attuare spesso in tempi rapidi e che richiedono conoscenze particolarmente qualificate- a strutture prive di apparati amministrativi e di personale consolidati è destinato facilmente all'insuccesso. L'avvicinarsi frequente sia dei Commissari che del personale incardinato nelle strutture ha aggravato la descritta situazione di precarietà e di inefficienza.¹⁵

Significative sono le quote di parte corrente della spesa, ovvero di funzionamento della struttura, sia in valore assoluto, sia in relazione alle spese che possono considerarsi di investimento, ovvero di realizzazione degli obiettivi della gestione.

Notevoli sono risultati gli sprechi e le disfunzioni nella gestione corrente, come riportato in relazione in dettaglio per le singole realtà commissariali.

L'attività contrattuale si è connotata per le rilevantissime deroghe alle norme sulla concorrenza e la trasparenza, che –seppur trovano una base normativa nelle varie ordinanze succedutesi nel tempo, peraltro di dubbia compatibilità con la normativa comunitaria- risultano nondimeno discutibili, stante il contesto ambientale, sottoposto alle notevoli pressioni della criminalità organizzata.

Si è riscontrata, altresì, la totale assenza di pubblicità, concorrenza e trasparenza nella attribuzione di incarichi esterni, tutti avvenuti *intuitu personae*.

Analisi dei costi delle cartolarizzazioni

Un'attività di indagine che ha consentito di esplorare a fondo, ed in vario modo quantificare, gli effetti delle distorsioni e delle carenze di governance è quella condotta sui risultati delle cartolarizzazioni. Come si vedrà meglio in seguito, la causa di fondo dei costi evidenziati va ricondotta alla circostanza che, almeno per quanto riguarda la cartolarizzazione degli immobili e dei proventi dei giuochi, le alienazioni, che di per se si potevano ben giustificare se avessero costituito punto di approdo di un'accurata analisi costi/benefici, hanno in realtà finito con il rispondere alla sola urgente esigenza di ridurre per questa via l'indebitamento e/o il debito, avendo il Governo previamente escluso di

¹³ d.l. 7/2/2003, n. 15, art. 1 *ter*, cc. II e III, convertito in l. 8/4/2003, n. 62: " 2. Sono confermate la nomina del Presidente della Regione siciliana a Commissario delegato, i poteri e le competenze di cui all'ordinanza del Ministro dell'interno delegato per il coordinamento della protezione civile in data 31 maggio 1999, n. 2983, eccetto quanto previsto (...); sono comunque fatti salvi tutti gli effetti derivati dall'attuazione delle ordinanze stesse, nonché le conseguenti attività svolte dall'Ufficio del Commissario delegato-Presidente della Regione siciliana. 3. Le disposizioni di conferma e di salvezza, di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo, si applicano altresì ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, alle ordinanze di protezione civile ed ai conseguenti provvedimenti emanati in regime commissariale, sul territorio nazionale, inerenti alle situazioni di emergenza ambientale e relativamente allo stato di inquinamento delle risorse idriche nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, speciali e speciali pericolosi."

¹⁴ sotto, punto IV.

¹⁵ In tale contesto, non sorprende che, fatta eccezione per il Commissariato siciliano, nessuna struttura abbia provveduto alla istituzione di un servizio di controllo interno.

volere fare ricorso a strumenti alternativi di politica di bilancio (aumento delle entrate e/o riduzione della spesa).

L'indagine della Sezione del controllo ha preso in esame i risultati complessivi del sistema della cartolarizzazione pubblica negli anni 1999-2005, con riguardo sia agli immobili, sia ai crediti, sia alle entrate di lotto ed enalotto e sia ai mutui ed alle anticipazioni alle imprese ed ai dipendenti pubblici. Per quanto riguarda gli immobili, si è esaminata anche l'operazione del Fondo Immobili Pubblici, un fondo chiuso che è stato promosso ed utilizzato dal Tesoro per la cessione in blocco degli immobili strumentali degli enti previdenziali e dello Stato, e cioè degli immobili adibiti a sede di uffici pubblici. I medesimi immobili sono stati riaffittati dagli stessi enti prima proprietari ad un canone annuo pari al 7,5% del valore di cessione degli stessi immobili. Dopo il referto base, approvato dalla Sezione il 21 marzo 2006 (Delibera n. 4/2006/G), il successivo 23 gennaio 2007 è stata deliberata un'ulteriore relazione concernente note integrative e di precisazione richieste dalla Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica (Delibera 4/2007/G).

Le cartolarizzazioni sono state decise dal Governo per due ordini dichiarati di motivi. Il primo attiene – come già detto - all'intenzione di migliorare i conti pubblici senza dover aumentare ulteriormente l'imposizione fiscale od operare consistenti riduzioni di spesa. Il secondo motivo, specifico della cartolarizzazione degli immobili, si riferisce agli elevati oneri di manutenzione ed alla bassa redditività del patrimonio immobiliare pubblico, oltre che all'uso irrazionale degli edifici pubblici – spreco di spazi, ma anche utilizzo di immobili ad elevato valore di mercato per esigenze soddisfacibili a costi molto più contenuti (com'è, ad esempio, il caso degli archivi).

Rispetto alla vendita effettuata alla spicciolata, che va inevitabilmente a rilento e può in corso d'anno riguardare solo un numero comunque limitato di unità immobiliari, la cartolarizzazione ha consentito di:

- accelerare le vendite e di effettuarle per grandi masse di beni;
- bypassare le inadeguatezze gestionali delle pubbliche amministrazioni.

Basti ricordare che SCIP1 ha riguardato ben 27.250 unità residenziali e 262 unità commerciali. Quasi triplo il portafoglio di SCIP2: 62.880 immobili.

L'indagine era stata inserita tra quelle programmate per l'anno 2003 perché la Corte nutriveva due preoccupazioni. Una prima preoccupazione era che l'esigenza di correggere l'andamento dei conti pubblici entro le rigide scadenze del bilancio annuale potesse indurre ad allentare il controllo sulla regolarità e sulla convenienza economica delle singole operazioni, con la sostanziale svendita degli attivi di più agevole smobilizzo, piuttosto che di quelli meno produttivi, e con la concessione di sovra-garanzie agli

acquirenti. Una seconda preoccupazione era che le carenze gestionali dell'Amministrazione potessero portare a trasferire di fatto agli agguerriti consulenti esterni anche le decisioni di fondo ed il controllo dei risultati.

Scopo dell'indagine era quello di verificare a consuntivo:

quali degli obiettivi dichiarati sono stati realmente perseguiti

la misura in cui gli obiettivi stessi sono stati conseguiti

la capacità di governance dei processi concretamente dimostrata dalle strutture amministrative responsabili

la fondatezza dei rischi ipotizzati e l'adeguatezza delle misure di prevenzione adottate.

Il rischio di fondo ipotizzato era che venisse prestata attenzione al solo risultato finanziario di cassa, conseguentemente sacrificando la regolarità e la trasparenza delle procedure, la convenienza economica ed, eccedendo con le sovra-garanzie, si finisse con lo svendere gli attivi di più agevole smobilizzo, piuttosto che oculatamente cedere quelli meno produttivi.

Le dimensioni complessive di tutte le operazioni di cartolarizzazione sono evidenziate dai seguenti dati: i portafogli ceduti ammontano a 129,2 miliardi di euro (84,8 miliardi euro, se si escludono 44,4 miliardi di vecchi crediti INPS); i ricavi complessivi sono stati pari a 57,8 miliardi di euro. Il rapporto ricavi/cessioni è stato, quindi, pari al 44,7% (68,2%, se non si tiene conto di 44,4 miliardi di vecchi crediti INPS). Il valore dei soli immobili cartolarizzati attraverso le società veicolo SCIP ed il Fondo Immobiliare chiuso appositamente promosso è di 16,2 miliardi; i ricavi ammontano a 12,5 miliardi, pari a poco più di $\frac{3}{4}$ (77,3%) del portafoglio ceduto.

Gli effetti immediati e diretti delle cessioni sui conti pubblici (SEC95) sono stati quantificati come segue:

Riduzione indebitamento netto: 10,2 miliardi euro (1,12% del PIL 2005)

Riduzione del debito: 15,9 miliardi euro (0,72% del PIL 2005).

Tutti i ricavi hanno avuto effetto positivo sul fabbisogno di cassa

Ricavi che non hanno avuto effetto di riduzione del debito: 41.888 miliardi euro

Ricavi con effetto neutro: 30.592 miliardi euro

Ricavi con effetto di maggior debito: 11.296 miliardi euro.

L'effetto di maggior debito per circa 11.300 milioni si ripartisce come segue fra le diverse operazioni:

•INPS 1:	-4.647
•INAIL:	-1.349
•SCIP 1:	-2.300
•Lotto/Enalotto:	-3.000
•TOTALE:	-11.296

Sulla base di questi dati, appare evidente che l'obiettivo di riduzione di indebitamento netto e debito è stato conseguito in misura molto limitata. Una maggiore efficienza gestionale è stata parzialmente conseguita per i soli crediti previdenziali, con l'accelerazione della riscossione dei crediti in bonis. I crediti in sofferenza, invece, non solo non sono stati riscossi, ma sono addirittura aumentati. Per l'INPS l'importo dei crediti non riscossi era, infatti, passato da 48,5 miliardi al 1° gennaio 1999 a 58,0 miliardi all'11 gennaio 2005. Per quanto riguarda gli eventuali effetti di maggiore efficienza nella gestione degli immobili, le valutazioni, come si vedrà meglio in seguito, pur essendo più articolate, non possono essere nel complesso positive. Sempre per gli immobili, va peraltro rilevato che nessun effetto si è avuto in termini di calmieramento dei prezzi del mercato immobiliare. Ancora per gli immobili, va registrato il sostanziale rispetto di quello che era stato definito come obiettivo di difesa delle fasce sociali deboli (con l'opzione di vendita a prezzi scontati riservata agli inquilini), ma che si è piuttosto presentato come una condizione di fattibilità politico – sociale, con un costo che è frequentemente arrivato al 45% del prezzo di stima di ottobre 2001. A tal proposito alla Corte non sono stati forniti elementi atti a fugare i dubbi manifestati sull'appartenenza dei beneficiari a gruppi sociali effettivamente meritevoli di tutela.

Ciò non toglie, naturalmente, che possano essersi verificate anche alcune ricadute positive:

- stimoli per l'Amministrazione in generale ad acquisire nuova professionalità e nuovi modelli organizzativi, operativi e comportamentali
- forte spinta all'innovazione amministrativa per il Dipartimento del tesoro e le Agenzie del demanio e del territorio, come conseguenza della diretta sfida del confronto con i contractors
- spinta, soprattutto per gli enti previdenziali, ad adottare modelli gestionali informatizzati.

Per ciò che attiene alle conclusioni raggiunte ed ai rilievi formulati, si può dire che le preoccupazioni dalle quali la Corte era partita hanno trovato sostanziale conferma. In particolare, è risultato del tutto evidente che l'esigenza di correggere l'andamento dei conti pubblici entro scadenze rigide ha in effetti indotto ad allentare il controllo sulla regolarità e sulla convenienza economica delle singole operazioni. In altri termini,

l'esigenza di far cassa ha fatto premio su tutto il resto: mancava anche il tempo per occuparsi degli altri aspetti. Di qui il ricorso a scorciatoie procedurali: la regolamentazione delle operazioni di cartolarizzazione (e di promozione del Fondo Immobiliare chiuso) è stata emessa dopo che le operazioni si erano già concluse (ad eccezione del versamento del corrispettivo iniziale). Sempre di qui gli eccessi di garanzie accordate alla società acquirente. Ma di qui anche il risultato paradossale di effettuare, come nel caso di SCIP1 e della cartolarizzazione dei proventi futuri di lotto ed enalotto, operazioni decise per migliorare la situazione dei conti pubblici, ma che, per motivi contabili, finiscono, poi, con il portare addirittura ad un aumento del debito.

Per ciò che riguarda in particolare la concessione di sovragaranzie, già l'indicatore - prima richiamato - del basso rapporto corrispettivo iniziale/portafoglio cartolarizzato, mette in luce come il rischio della gestione non sia stato in realtà trasferito al cessionario, ma sia rimasto, di fatto, in capo al cedente. Un esempio estremo sotto questo profilo è la cartolarizzazione dei proventi futuri dei giochi del lotto e del superenalotto per la quale si è registrata a consuntivo la cessione di un importo di future entrate (oltre 27 miliardi) superiore a nove volte il corrispettivo iniziale corrisposto dalla società veicolo allo Stato italiano (3 miliardi). Nel caso di SCIP2 lo stesso Dipartimento del Tesoro ha calcolato che la sovracollateralizzazione è salita dal 19% al 37% dopo la ristrutturazione ed il nuovo business plan. Va a tal proposito ricordato che la ristrutturazione dell'operazione, resasi necessaria per tenere conto del riconoscimento concesso agli inquilini di poter acquistare ai prezzi dell'ottobre 2001, aveva comportato la necessità di integrare con altre unità immobiliari il portafoglio inizialmente individuato per la vendita. Nella stessa luce va valutata anche l'operazione FIP1: le banche arranger/finanziatrici hanno acquisito temporaneamente le quote del Fondo per 993 milioni e lo hanno ricollocato sette mesi dopo sul mercato, realizzando 99 milioni di guadagni (il 18,5% su base annua). Il prezzo iniziale pagato dalle banche è del 25% inferiore al valore stimato del portafoglio e del 40% al prezzo di collocamento finale delle quote presso gli investitori istituzionali. Un altro indicatore indiretto, ma quanto mai significativo, della scarsa convenienza per l'erario dell'operazione FIP, può essere individuato anche nel fatto che, mentre la cessione al FIP degli immobili strumentali pubblici è avvenuta con la motivazione che il costo di detenzione fosse superiore a quello di locazione, SOGEI ha riacquisito la sede già venduta a FINTECNA ed altri enti pubblici hanno deciso di costruirselo, con una motivazione esattamente rovesciata, e cioè con la motivazione che l'equivalente del canone di locazione fosse sufficiente a pagare la rata del mutuo.

Né più incoraggianti possono essere le conclusioni per ciò che attiene alla governance delle operazioni. La gestione delle operazioni di cartolarizzazione è stata affidata al Dipartimento del Tesoro che si è avvalso del supporto del Consiglio degli esperti, formato

anche da persone provenienti da grandi banche d'affari e che sono poi tornate ad assumere incarichi esterni all'Amministrazione. Del tutto inadeguato è stato il potenziamento dell'expertise delle strutture incaricate di colloquiare con i contractors. Di conseguenza, la pianificazione e la gestione strategica delle operazioni è stata di fatto esternalizzata, affidandola alle banche arranger-consulenti, ed in particolare a banche d'affari che operano a livello internazionale. Ovviamente, data la loro natura ed i loro interessi, tali soggetti, da una parte, non hanno prestato particolare attenzione al monitoraggio di costi e benefici pubblici e, dall'altra, sono stati comunque portati ad evidenziare soprattutto i vantaggi delle operazioni di cartolarizzazione, senza adeguatamente lumeggiarne anche i costi ed i rischi per il cedente.

In altri termini, è stata attivata una sorta di circolazione extracorporea che doveva assicurare il buon fine delle operazioni, ma che non è però servita, come invece avviene in chirurgia, per riparare e rendere funzionale un organo interno mal funzionante. L'Amministrazione è rimasta a gestire i soli processi burocratici ed i conflitti con l'inquilinato. Per di più, è mancata un'effettiva collaborazione fra il Dipartimento del tesoro e le altre amministrazioni coinvolte. Mentre il primo si è dovuto muovere sotto la pressione di dover bruciare i tempi, le seconde hanno teso a prendere le distanze, se non a considerarsi del tutto estranee al processo gestionale delle cartolarizzazioni.

Il monitoraggio condotto dall'Amministrazione si è sostanzialmente limitato agli aspetti contabili, senza adeguatamente estendersi ai costi ed ai risultati. Un sistematico monitoraggio è stato invece svolto nell'interesse degli investitori da un consulente esterno (KPMG). Le relazioni inviate (non sempre) al Parlamento sono rappresentate dalla semplice trasposizione proprio dei rapporti agli investitori.

I processi di cartolarizzazione si sono svolti in condizioni di scarsa trasparenza. Anzitutto va rilevato che sono rimasti in ombra i rapporti fra i soci delle società veicolo (due Fondazioni di diritto olandese) ed i soggetti che in vario modo sono intervenuti nei processi di cartolarizzazione, ed in particolare le banche arranger che, per incarico del Ministero del Tesoro, hanno selezionato soci ed amministratore delle società veicolo. Le motivazioni genericamente addotte per tali scelte (esperienza maturata e credibilità goduta) sono state solo affermate, ma in nessun modo argomentate e tanto meno documentate. Non è stato peraltro neppure chiarito in che modo ci si sarebbe avvalsi di tale patrimonio di particolare esperienza e credibilità, posto che le società veicolo non hanno avuto strutture proprie (solo l'amministratore unico) ed hanno esse stesse operato a mezzo di contractors. Appare piuttosto probabile che le società veicolo abbiano sostanzialmente svolto una funzione alternativamente di schermo o di camera di compensazione degli interessi finanziari internazionali in gioco. Nulla, tuttavia, è dato di sapere sui rapporti concretamente intercorsi.

Va poi evidenziata, insieme con l'insoddisfacente ricostruzione contabile dello svolgimento delle operazioni, la mancata indicazione, o comunque l'incompleta o confusa prospettazione, dei costi direttamente o indirettamente sostenuti. Esempi di prospettazione confusa sono costituiti dalla differenza non spiegata di 2 miliardi fra crediti INPS ceduti, da una parte, e somma dei ricavi e del portafoglio residuo, dall'altra, e da dati alternativamente diversi per i crediti INAIL (incassi dei concessionari: 186 vs. 113 milioni; ricavo società veicolo: -44 vs. +111,25 milioni; spese cartolarizzazione: 392,11 vs. 487,91 milioni).

Un terzo fattore di opacità attiene all'insufficiente affidabilità della valutazione del valore di mercato degli immobili, effettuata (nel caso di FIP 1) da valutatore esterno scelto dalla società di gestione del Fondo e congruita senza verifiche e sopralluoghi dall'Agenzia del territorio. Analoga considerazione può essere fatta per la determinazione dei canoni di mercato di riaffitto degli immobili ceduti.

Sempre per quanto riguarda gli immobili, va infine, aggiunta la scarsa trasparenza, non solo su tutti i costi effettivamente sostenuti e sui risultati realmente conseguiti, ma addirittura sulla stessa nozione di immobile (appartamento o palazzo?) e sulla corretta individuazione dei beni interessati all'operazione. Non c'è, infatti, completa coincidenza fra gli immobili oggetto della cartolarizzazione che compaiono in quattro diverse liste di riferimento:

- 1) lista degli immobili valutati dall'Agenzia del Territorio per indicare alla SCIP il valore delle obbligazioni da emettere;
- 2) lista degli immobili contenuti nei decreti dirigenziali dell'Agenzia del demanio poi trasferiti alla SCIP;
- 3) lista degli immobili degli Enti previdenziali utilizzata per gestire le vendite;
- 4) lista degli immobili effettivamente venduti (lista SCIP).

La spesa delle amministrazioni locali.

9.

La spesa delle amministrazioni locali per funzione

Come si è visto in precedenza, nel caso degli enti locali si è verificato nell'ultimo decennio un ampliamento delle risorse gestite. La spesa complessiva (al netto di trasferimenti ad altri soggetti della Pa e degli oneri per interessi) è cresciuta a partire dagli anni novanta di poco più di un punto percentuale. Ben più netta la crescita nell'ultimo decennio: a questi enti è riconducibile nel 2005 il 15,1 per cento delle spesa complessiva in termini di prodotto interno lordo contro il 13,3 per cento del 1995, anno di maggior riduzione della spesa sanitaria.

Tali andamenti sono accompagnati da:

- una flessione della quota della spesa corrente netta destinata alla copertura degli oneri per il personale dipendente: essi rappresentavano il 40,2 per cento della spesa complessiva nel 1990, per salire al 43,7 nel 1995 ed attestarsi su importi in media di poco superiori al 37 per cento tra il 2001 e il 2005;
- una forte ricomposizione interna della spesa per funzioni. Dopo il calo dei primi anni novanta, è tornata ad aumentare la spesa per l'assistenza sanitaria: ad essa sono destinate nel 2005 il 44,5 per cento della spesa complessiva netta contro il 41,3 per cento del 1995; è costantemente cresciuta la spesa per tale voce in termini di Pil. In flessione la quota relativa ad abitazioni ed assetto del territorio ed all'istruzione, è cresciuta con continuità a partire dagli anni novanta la quota destinata a servizi generali, attestatasi negli ultimi anni su livelli pari al 15 per cento delle risorse gestite nette (rispetto all'11,9 per cento di inizio anni novanta). Le risorse a ciò destinate rappresentano (al netto della spesa per interessi) il 2,2 per cento del prodotto contro l'1,7 per cento del 1990;
- una significativa ricomposizione della spesa per questa finalità letta in termini di classificazione economica: si è ridotto il peso dei redditi da lavoro (essi costituiscono nel 2005 il 40 per cento della spesa contro il 47 per cento del 1995 e il 50 per cento del 1990), mentre è aumentata l'incidenza delle spese per consumi intermedi (dal 26 al 30 per cento) e per investimenti in capitali fissi (dal 15.8 al 16.7 per cento).

Si tratta di dati che, pur nella loro generalità, sembrano disegnare per le amministrazioni locali un quadro dell'evoluzione dei costi per le funzioni generali di direzione politica strategica diverso da quello evidenziato per l'amministrazione statale: l'evoluzione istituzionale non ha condotto ad un ampliamento della spesa per il personale dipendente per le diverse funzioni. Quella generale ha conosciuto una crescita significativa, ma per la forte dilatazione degli acquisti di beni e servizi.

10.

La spesa per l'amministrazione generale e gli organi istituzionali: gli impegni nel periodo 2001-2005

Tale andamento complessivo trova conferma dall'esame svolto guardando ai dati di rendiconto di regioni, province e comuni e considerando gli impegni di bilancio tra il 2001 e il 2005. Il riferimento è alle spese correnti destinate all'amministrazione generale e agli organi istituzionali secondo una classificazione, è bene sottolinearlo, che non consente di considerare con precisione gli oneri relativi ai soli organi istituzionali o a quelli relativi alle funzioni di coordinamento e gestione strategica delle amministrazioni decentrate. Inoltre sulla leggibilità dei risultati dei rendiconti delle amministrazioni territoriali pesa la forte disomogeneità dei criteri assunti nei diversi ambiti. Di frequente la Corte ha sottolineato

la urgenza di pervenire ad una classificazione funzionale più omogenea che consenta una effettiva confrontabilità.

Questi dati forniscono tuttavia una prima rappresentazione delle tendenze in atto.

Per tutte le realtà territoriali la quota di risorse nette assorbite dalla funzione generale e dagli organi istituzionali è in questi ultimi anni cresciuta in misura significativa. In particolare:

- per le regioni a statuto ordinario, dopo la flessione tra il 2001 e il 2002 (conseguente all'entrata a regime delle nuove funzioni trasferite), la quota delle risorse assorbite dalla funzione amministrativa generale ha raggiunto nel 2005 il 37,6 per cento delle risorse per spesa corrente netta (al netto di trasferimenti ed oneri finanziari), con una crescita di quasi 3 punti rispetto al 2001. Per le regioni a statuto speciale l'aumento è stato anche relativamente maggiore (dal 31,1 al 34,7 per cento);
- per i comuni nel complesso la quota è passata dal 31,6 per cento al 34,8 per cento rispetto alla spesa corrente, mentre nelle province (dopo la flessione dal 30 al 27,8 per cento del 2002, connessa come nel caso delle regioni al trasferimento di risorse per il federalismo amministrativo) la quota è passata dal 27,8 per cento ad oltre il 32 per cento del 2005.

In appendice si fornisce una prima analisi della spesa per organi istituzionali, partecipazione e decentramento relativa alle province basata sui dati del sistema Sirtel. I dati sono relativi agli esercizi 2005 e 2006.

11.

I pagamenti per gli organi istituzionali, le spese di rappresentanza, le consulenze e gli studi. I dati di regioni, province e comuni: una valutazione a partire dai dati Siope.

Ulteriori evidenze relative alla spesa delle amministrazioni territoriali per gli organi istituzionali e per attività più prossime alla funzione di coordinamento e direzione (incarichi professionali, acquisti di beni e servizi di rappresentanza e organizzazione di manifestazioni e convegni) sono desumibili dall'osservazione dei dati disponibili per un solo esercizio completo (il 2006) raccolti nella banca dati Siope.

Come è noto SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche. Con esso si è puntato a migliorare la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, sia sotto il profilo della quantità delle informazioni disponibili, sia sotto il profilo della tempestività e si sono volute superare, attraverso una codifica uniforme per tipologia di enti, le differenze tra i sistemi contabili adottati dai vari comparti delle amministrazioni pubbliche, senza incidere sulla struttura dei bilanci degli enti.

Dopo una fase sperimentale dal 2006 SIOPE riguarda le Regioni, le Province, i Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti e le Università. Dal 2007 è stato esteso ai Comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, alle Comunità montane, alle Unioni di Comuni, ai Consorzi di enti locali (dal 1° gennaio) e agli Enti di ricerca (dal 1° luglio). Dal 1° gennaio 2008 parteciperanno alla rilevazione SIOPE anche le strutture

sanitarie (aziende sanitarie, aziende ospedaliere, Policlinici universitari, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e gli Istituti zooprofilattici sperimentali).

I dati relativi alle regioni, alle province e ai comuni con oltre 20.000 abitanti sono riassunti nel complesso e rapportati alla spesa corrente, al netto di trasferimenti ad amministrazioni pubbliche ed interessi (tavola 10).

In termini di pagamenti l'incidenza di tali spese presenta andamenti molto diversi per i tre aggregati:

- per le regioni, il peso delle spese per gli organi istituzionali supera il 3,6 per cento del totale delle risorse effettivamente amministrate (correnti nette), mentre si riduce all' 1,9 per cento per le province e all'1,1 per cento per i comuni;
- più elevata è nelle regioni anche l'incidenza degli incarichi professionali: l'1,3 per cento contro l'1,1 per cento di province e 0,4 per cento dei comuni;
- è nelle province che risulta la quota di spesa netta più elevata destinata agli acquisti di beni e servizi di rappresentanza e per l'organizzazione di manifestazioni e convegni: in questi enti l'esborso rappresenta rispettivamente lo 0,2 e l'1 per cento della spesa corrente netta. Nelle regioni le due spese rappresentano lo 0,06 e il 0,6 per cento, mentre nei comuni lo 0,1 e 0,8 per cento;
- nel complesso, dai dati Siope (pur riferiti ad un solo anno) emergerebbe un peso di queste spese superiori al 5,5 per cento della spesa netta nelle regioni e al 4,2 per cento nelle province, contro una media per i comuni molto più contenuta, di poco superiore al 2,4 per cento.

12.

Un approfondimento dei risultati dei comuni capoluogo di provincia.

L'esame dei dati relativi ad un sottoinsieme di comuni, quelli capoluogo di provincia, consente di arricchire le valutazioni finora condotte di elementi ulteriori (tavola 11):

- la quota di spesa corrente destinata al pagamento degli organi istituzionali varia in misura significativa per dimensione dell'ente considerato e per area territoriale. Se in media essa rappresenta l'1,5 per cento della spesa corrente, nel caso degli enti di dimensione minore cresce al 2 per cento, per raggiungere il 3,2 per cento negli enti localizzati nelle aree meridionali;
- limitata la differenza negli oneri imputati a spese di rappresentanza, per i costi di consulenza, e le spese per l'organizzazione di convegni e manifestazioni, pur confermandosi una maggior incidenza sulla spesa corrente negli enti di dimensione più contenuta, l'importo risulta crescente una volta che si passi dagli enti collocati nell'area meridionale al centro nord.

Nel complesso i pagamenti per oneri riconducibili ai costi della politica (spese per organi istituzionali, di rappresentanza, per l'organizzazione di convegni e per consulenze), pur confermando una incidenza della spesa decrescente al crescere della dimensione dell'ente, presentano differenze dal punto di vista della localizzazione territoriale in media più contenute.

Di tale risultato si ha ulteriore evidenza guardando alla dimensione di queste voci di spesa in termini pro capite e considerando che la spesa corrente pro capite è nelle realtà meridionali in media inferiore in tutte le classi dimensionali (tavola 12).

L'osservazione dei dati disaggregati consente di rilevare, infine, una significativa variabilità dei risultati tra enti appartenenti alla stessa area territoriale e fascia dimensionale. Una variabilità indicativa di un diverso livello di spesa, non giustificabile con condizioni dimensionali o localizzative non omogenee. Esso rappresenta solo un indizio di possibili differenti comportamenti dell'ente sul fronte della gestione delle spese per gli organi istituzionali. Non può essere trascurata, infatti, l'incidenza che sul dato (pur classificato secondo il sistema Siope) possono ancora giocare sia differenze contabili, sia i diversi tempi di maturazione dei pagamenti. Di qui l'esigenza, per rendere effettiva la confrontabilità e leggibilità dei risultati, di addivenire, come dirò più oltre, ad una rapida definizione di un sistema di classificazione omogeneo, che completi sotto il profilo degli impegni e della classificazione funzionale quanto previsto con la banca dati Siope

Le società partecipate dalle amministrazioni locali: prime evidenze dall'attività di controllo della Corte

13.

Una attenzione particolare richiede, infine, la forte crescita nell'attribuzione dell'erogazione di servizi pubblici a società partecipate dalle amministrazioni locali.

Come è noto nel vigente quadro di riferimento normativo l'erogazione da parte di società di capitale di un servizio pubblico a rilevanza economica può essere effettuata attraverso tre differenti moduli organizzativi: società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; affidamento diretto a società a capitale misto pubblico privato a condizione che il socio privato sia stato scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano (*in house providing*).

La *partnership* amministrazione - società di capitale si crea attraverso il contratto di servizio che dovrebbe rappresentare sia il punto di arrivo di corrette scelte manageriali

che hanno investito i costi ed i benefici dell'operazione di esternalizzazione, che il punto di partenza di un sistema efficiente di controlli e verifiche volti ad accertare nel tempo utilità e funzionalità rispetto agli obiettivi prefissati. Tutto ciò nella prospettiva di conseguimento del risultato in termini di economicità nel medio periodo e di rafforzamento della capacità competitiva ed operativo-gestionale dell'amministrazione pubblica interessata.

La proficuità della scelta di procedere all'erogazione di un servizio pubblico locale attraverso l'affidamento a società a capitale interamente o parzialmente pubblico dovrebbe costituire, infatti, il risultato di valutazioni tecniche (ragioni che sottendono la scelta, impatto sull'ambiente, sulla cittadinanza e sull'ente, *benchmarking*), economiche (comparazione con il complesso dei costi della gestione diretta, benefici attesi dal modello scelto), giuridiche (criteri di scelta del socio, stipula del contratto di servizio, completezza delle clausole contrattuali), gestionali (esercizio dei diritti e doveri di socio, monitoraggio e verifica della qualità del servizio reso, riqualificazione delle strutture dell'ente e previsione di responsabilità organizzative correlate alla gestione dei rapporti) che inducano la consapevolezza che un soggetto privato possa fare meglio e a condizioni più vantaggiose di quanto non possa fare un'amministrazione pubblica.

Negli ultimi anni, soprattutto nei comuni appartenenti alle classi dimensionali più elevate, il processo di attribuzione di servizi a società partecipate ha conosciuto una forte crescita. Tali enti vanno, infatti, via via trasformandosi da erogatori di servizi in controllori dell'erogazione degli stessi. Le aree di intervento in cui è stata più forte la spinta all'esternalizzazione sono quelle dello smaltimento dei rifiuti e dell'igiene ambientale, la distribuzione dell'energia e dell'acqua, la viabilità ed i trasporti pubblici, la gestione dei servizi di riscossione. Questo mutamento profondo della governance degli enti locali si è riflesso nel bilancio, portando, da una parte, ad uno svuotamento di alcune funzioni di spesa (ad es. viabilità e trasporti, gestione del territorio e dell'ambiente, servizi produttivi), e, dall'altra, alla crescita di alcuni interventi, come la prestazione di servizi e, per la parte capitale, le partecipazioni azionarie ed i conferimenti di capitale.

Tale processo è stato oggetto delle attività di controllo delle Sezioni regionali della Corte, sia nell'ambito del controllo sulla gestione dei singoli enti, svolto a campione, da diverse Sezioni regionali, sia in quello proprio di regolarità finanziaria e contabile di cui all' art 1, commi 166/169, della legge finanziaria per il 2006, entro i limiti degli elementi segnalati dagli organi di revisione economico-finanziaria in risposta ai questionari redatti dalla Corte e che riguardano gli organismi partecipati dagli enti locali (province e comuni) con quote superiori al 10 per cento e con chiusura in perdita¹⁶.

¹⁶ Sotto il profilo delle partecipazioni societarie possedute dall'ente, va rilevato che il controllo della Corte non si estende alla gestione delle società, né investe le autonome scelte adottate al riguardo dagli enti, ma ha il solo

I controlli svolti dalle Sezioni regionali hanno fatto emergere casi significativi di una tendenza degli enti locali ad un ricorso, non solo sempre più esteso, ma anche, a volte, improprio, all'esternalizzazione dei servizi pubblici locali specie nei casi delle società a capitale interamente pubblico.

Va innanzitutto sottolineato che, soprattutto per gli enti di modesta dimensione, l'affidamento dei servizi a società di capitale, costituite o partecipate dallo stesso ente, si ricollega spesso a specifiche disposizioni normative e ad iniziative esterne, piuttosto che a un disegno programmatico dell'Amministrazione¹⁷.

I controlli effettuati e le analisi svolte, tuttavia, dimostrano che una ragione del proliferare delle società partecipate a livello locale va ricercata anche altrove, ed in particolare nei vincoli alla spesa imposti dalla normativa più recente, ritenuti troppo stringenti e condizionanti, e che hanno indotto non pochi enti a scelte non motivate da reali esigenze e dalla ricerca di maggiore efficienza ed economicità nella gestione del servizio, ma dettate piuttosto dalla possibilità di trovare in questo modo una soluzione formalmente corretta alle difficoltà di rispettare gli equilibri di bilancio ed i limiti derivanti dalla partecipazione all'Unione europea.

Ciò si realizza in diversi modi. La riduzione dei compensi alle partecipate, ad esempio, facendo sì che queste vadano in perdita, comporta di fatto un ampliamento della capacità di spesa corrente nell'ente locale, almeno nel breve termine. La possibilità poi di ricapitalizzare la società con la cessione di attività patrimoniali (anche se non più con mutuo), permette di fatto di superare i vincoli di destinazione delle risorse. La costituzione di società che a loro volta si possono indebitare permette, inoltre, un superamento dei limiti di indebitamento, rispetto a quanto previsto sia dal testo unico degli enti locali sia dal Patto di stabilità interno.

Va aggiunto che in alcuni casi tale modulo organizzativo è stato utilizzato anche per eludere altri obblighi di legge, qual è, ad esempio, il caso dell'assunzione di personale senza l'osservanza dei limiti di spesa o senza rispettare le prescritte procedure selettive, o dell'affidamento di incarichi non necessari a soggetti esterni.

scopo di intercettare le situazioni che possano mettere a rischio i conti degli enti locali e che risultino tali già in sede di esame sulle relazioni sul bilancio preventivo.

La Corte non ha sinora effettuato un censimento delle società partecipate da tali enti. I dati al riguardo sono raccolti dalle Sezioni regionali di controllo attraverso i questionari sui bilanci e rendiconti delle amministrazioni locali previsti dal comma 166 dell'articolo unico della finanziaria per il 2005. In tale sede vengono richieste – limitatamente agli organismi partecipati in misura superiore al 10% che in almeno uno dei tre anni precedenti (a quello della rilevazione) abbiano chiuso in perdita - informazioni sui servizi esternalizzati, con un approfondimento che concerne la *mission*, la quota di partecipazione, dettagli sul patrimonio sul volume dei ricavi, sul risultato economico dell'ultimo esercizio ed eventuali ricapitalizzazioni.

Si tratta di informazioni di notevole rilievo ed estensione su cui è in corso una elaborazione specifica di cui sarà possibile fornire i risultati al più presto.

¹⁷ Si può trattare, infatti, di privatizzazioni previste per legge (servizio idrico integrato, gestione del patrimonio destinato all'edilizia residenziale pubblica), che rispondono ad esigenze di riorganizzazione avviate a seguito del conferimento alle Regioni e agli enti locali delle funzioni statali e che attribuiscono agli enti minori, in genere, quote molto contenute di partecipazione al capitale.

Anche quando dettata da esigenze effettive l'affidamento a società è avvenuta attraverso scelte discrezionali non sempre organicamente inserite in processi di programmazione e accompagnate da una compiuta ed attenta regolamentazione del rapporto con i soggetti gestori e dalla previsione di strumenti di controllo idonei ad assicurare non solo economie di spesa, ma anche la migliore efficienza gestionale dei sistemi di informazione nei confronti dell'utenza (Sezione regionale di controllo per la Liguria, delibb nn 6-7 del 2005). E' mancata insomma quella attenta attività di programmazione che avrebbe richiesto la valutazione a monte della convenienza dell'affidamento all'esterno della gestione dei servizi pubblici. Una valutazione che richiederebbe la completa conoscenza dei costi dei servizi gestiti fino a quel momento all'interno dell'ente, resa possibile da una contabilità analitica per centri di costo.

Va considerato poi che la convenienza economica dell'offerta del nuovo gestore e la stessa redazione del bando di gara, nel caso di affidamento tramite procedure ad evidenza pubblica, richiederebbe una valutazione e una comparazione dei costi, per la quale gli enti locali non sono sempre sufficientemente attrezzati. Senza voler considerare che la valutazione dell'ente dovrebbe essere non solo di natura economico-finanziaria, ma dovrebbe essere espressa anche in termini di qualità del servizio e di corrispondente soddisfazione dell'utenza. Ed a quest'ultimo fine, da parte dell'ente dovrebbero essere effettuate specifiche indagini già al momento della programmazione.

Le analisi svolte hanno rilevato, altresì, come le motivazioni del ricorso alle forme di gestione attraverso società (agilità dello strumento, migliore qualità dei servizi offerti e maggiore produttività del lavoro) non sempre hanno trovato riscontro nei risultati (Sezione regionale di controllo per la Sardegna deliberazione n. 4/2005). I costi delle società di nuova costituzione sono risultati, in taluni casi, più elevati di quelli della gestione precedente; raramente si è riscontrata la presenza di soci privati; sono mancate direttive dell'ente per la gestione delle società; non sono risultati attivati controlli sulla gestione; di frequente, le società hanno realizzato perdite; gli amministratori sono stati scelti tra il personale politico senza adeguata esperienza manageriale.

L'esternalizzazione dei servizi è risultata in molti casi solo figurata, nel senso che l'ente ha continuato a svolgerli, sia pure attraverso l'interposizione della società, di cui è, però, l'unico cliente.

In alcuni casi è venuta a mancare l'attuazione dei relativi piani di trasferimento al nuovo gestore del personale prima adibito al servizio. Di conseguenza, l'ente si trova a dover sopportare sia gli oneri per il personale preesistente, sia il costo del nuovo servizio (Sezione di controllo per la Regione Toscana, delib.n 183-bis/2006).

Le esperienze di controllo effettuate hanno, poi, posto in luce che il sistema di bilancio, così come attualmente strutturato, non si rivela strumento sempre sufficiente ad

assicurare una rappresentazione chiara ed esaustiva della gestione dei servizi pubblici da parte di soggetti disciplinati dal diritto privato, ancorché partecipati dell'ente locale (Sezione di controllo per la Regione Toscana delib.n 183-bis/2006). Dal sistema, infatti, non risultano con immediatezza né l'entità dei trasferimenti, né le modalità del finanziamento dei gestori dei servizi pubblici locali, in quanto tali risorse vengono allocate in modo promiscuo con altre spese, senza che sia possibile scorporare con facilità l'importo corrispondente. Né gli allegati ai documenti contabili pongono in evidenza le modalità gestionali e le risorse destinate ai gestori dei servizi, né gli appositi prospetti dei certificati del bilancio si sono dimostrati esaurienti a tal fine, anche per l'incompleta compilazione da parte degli enti.

In realtà, la diversa natura dei bilanci degli enti territoriali e delle società private, la molteplicità e diversità delle partecipazioni richiede un'operazione di consolidamento. Il processo di aziendalizzazione della P.A. e l'uso sempre più frequente delle esternalizzazione da parte degli Enti Locali ha creato la costituzione, sia pure di fatto, dei c.d. Gruppi Comunali che vanno considerati come entità unitarie, ancorché costituite da più soggetti giuridici. La necessità di adeguate informazioni sul fenomeno delle partecipate locali e sulla loro influenza sugli equilibri di bilancio degli enti cui accedono può essere soddisfatta unicamente dal bilancio consolidato, che fornisce la visione dell'insieme. L'art. 152, comma 2, Testo Unico Enti Locali prevede già che il regolamento di contabilità dell'ente locale debba assicurare la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni, relative ad enti ed organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi, ma gli enti, soprattutto quelli di minori dimensioni, hanno molte difficoltà ad impiantare tale sistema.

Appare, quindi opportuno muovere ad un rafforzamento delle norme esistenti, ponendosi la necessità di avere la giusta informazione circa i risultati economici della gestione e sull'evoluzione della situazione patrimoniale e finanziaria del gruppo nel suo insieme. I bilanci delle singole imprese, da soli, non sono sufficienti allo scopo, recando informazioni parziali, in quanto inerenti a segmenti dell'attività del gruppo.

Il d.d.l recante il nuovo codice delle autonomie¹¹ individua, tra i criteri direttivi per l'emanazione dei decreti attuativi in materia di EE.LL, dapprima "la definizione dei principi del sistema e della struttura del bilancio di previsione e del rendiconto della gestione degli enti locali, in modo da garantire in tutto il territorio la rilevazione delle situazioni economiche e finanziarie ed il consolidamento dei conti pubblici, nonché di favorire la redazione di bilanci sociali e partecipati, tenuto conto della necessaria armonizzazione con i sistemi contabili dello Stato e delle Regioni" e, successivamente, per gli enti più piccoli (popolazione sino a 5.000 abitanti) dispone la semplificazione del sistema contabile, ferma restando l'esigenza di garantire il consolidamento dei conti pubblici.

Mancano però riferimenti specifici alla obbligatorietà del Bilancio Consolidato che, se abbinato ad una estensione delle regole di consolidato fiscale oggi riservate alle imprese, potrebbe trovare stimolo anche nel beneficio fiscale che ne potrebbero trarre comuni e province

Riquadro – Difficoltà gestionali e squilibri strutturali in alcune indagini comparative sulle amministrazioni decentrate

Nell'ambito delle analisi condotte dalle Sezioni regionali di Controllo sono in più occasioni emersi elementi indicativi di criticità nel processo di adattamento delle diverse strutture ai nuovi assetti istituzionali. Si tratta di osservazioni che riguardano spesso aspetti molto diversi di realtà ancora troppo frazionate e non immediatamente comparabili. Essi sono stati oggetto di rilievi e di osservazioni specifiche rimessi, come previsto dalla legge La Loggia, dalle Sezioni regionali alle rispettive assemblee elettive territoriali. La frammentazione dei fenomeni registrati in questi lavori non consente di trarne andamenti o di disegnare profili di criticità esemplificativi di patologie gestionali generali riconducibili ai "costi della politica".

Mi soffermerò invece sui risultati delle più recenti indagini comparative svolte a livello centrale sulla base di analisi delle Sezioni regionali costruite su schemi omogenei. Esse riguardano il passaggio alla Regioni della gestione della politica in materia di edilizia residenziale pubblica e il mancato coordinamento regionale nella gestione del sistema dei musei delle amministrazioni locali.

Ulteriori elementi di riflessione sono desumibili, infine, dall'indagine, sempre della Sezione delle Autonomie relativa alla composizione e all'evoluzione del personale nelle regioni a statuto ordinario svolta di recente nell'ambito del referto al Parlamento sulla finanza regionale (Relazione sulle regioni a statuto ordinari Delibera n. del 2007).

L'indagine sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica

Nel caso dell'edilizia residenziale pubblica si evidenziano difficoltà gestionali riconducibili a scelte più rispondenti a interessi "politici" di breve periodo che a criteri di efficienza e redditività al patrimonio pubblico (attesi dal processo di decentramento).

L'indagine comparativa sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica (approvata con Delibera della Sezione delle Autonomie n.9 del 17 luglio 2007) ha evidenziato come nell'adozione di normative regionali di determinazione dei canoni di locazione siano mancate a fianco di misure relative ai canoni sociali, interventi volti a commisurare, nel caso di redditi più elevati, i canoni applicati al valore di mercato dell'immobile. Si è così preferito assicurare indiscriminate agevolazioni agli assegnatari, senza considerare, tra l'altro, la necessità (prevista nelle Delibere CIPE di regolamentazione della materia) che, attraverso l'acquisizione dei canoni, sia garantito il pareggio costi-ricavi di amministrazione e la copertura dei costi di manutenzione degli alloggi. Emblematici sono, sotto questo aspetto, i casi:

della gestione della regione Lazio che con la legge regionale del 10 maggio 2001 n. 10, articolo 284, provvedendo all'interpretazione autentica della legge regionale 33/1987, ha disposto la riquantificazione dei canoni di locazione degli alloggi ERP determinando una riduzione della misura dei canoni precedentemente applicati e la restituzione dei canoni pagati in eccesso. Il risultato è stato un netto peggioramento della situazione finanziaria degli enti con conseguente dichiarazione di dissesto degli stessi e nomina di commissari straordinari;

della prassi invalsa in numerose realtà regionali (es. Campania e Lazio) di emanare normative a "sanatoria", rinunciando a recuperare e regolare le sacche di illegalità (occupazioni abusive degli alloggi) e la diffusa morosità che precludono la possibilità di una gestione economica del patrimonio. Le misure di sanatoria sono state adottate periodicamente e a prescindere da un sistema organico di interventi mirati a ridurre la consistenza delle situazioni patologiche;

del limitato funzionamento di procedure di controllo e di effettivo *turn over* nelle assegnazioni garantendo la permanenza negli alloggi anche a chi non presenta più le caratteristiche reddituali previste, snaturando il concetto stesso di edilizia residenziale pubblica che trova nel criterio sociale e mutualistico l'essenza della propria esistenza. Tale mancata verifica determina mancati introiti anche consistenti, non solo in presenza di morosità (in alcuni comuni della Campania, il tasso di morosità rispetto all'accertamento dell'entrata supera stabilmente il 40% nel triennio 2001-2003), ma anche in tutti i frequenti casi in cui la normativa regionale correla l'applicazione di sanzioni pecuniarie alle varie forme patologiche di occupazione di alloggi (al 31.12.2003 i più elevati tassi di occupazione senza titolo di alloggi sono stati riscontrati in Campania, pari al 13,59%, ed in Sicilia, pari al 14,39%).

L'indagine sul sistema dei musei locali.

La seconda indagine ha rilevato le carenze del sistema regionale nel definire un quadro strategico appropriato entro cui inserire la gestione del sistema museale locale.

L'indagine relativa i musei degli enti locali, approvata con Delibera della Sezione delle Autonomie n.8 del 16 novembre 2005, ha messo in evidenza che le difficoltà operative più frequenti nelle 3430 realtà museali rilevate, spesso di dimensioni medio-piccole, sono correlate soprattutto alla mancanza di strategia, di programmazione e coordinamento delle attività comunali da parte delle Regioni, oltre che alla scarsità di risorse finanziarie ed alla limitata attenzione ai profili di qualificazione degli addetti. Ciò ha determinato interventi da parte degli enti locali spesso limitati a garantire la sola sopravvivenza degli istituti museali. La prova tangibile è fornita dalla rilevazione che la spesa più rilevante sostenuta dagli enti locali riferita agli istituti museali è rappresentata dal personale. Questa, unita alla spesa per il funzionamento, costituisce una percentuale mediamente molto elevata rispetto al totale e dà la misura di quanta parte di risorse assorba l'auto-mantenimento della struttura e quanto questo costituisca un forte indice di rigidità nell'allocazione delle risorse disponibili. La spesa per il personale impegna mediamente più del 30% delle risorse raggiungendo in alcune Regioni valori particolarmente significativi, anche superiori al 50% (Campania, Calabria, Marche). Le spese di funzionamento superano mediamente il 24% con valori particolarmente alti in Sardegna, in Friuli Venezia Giulia e in Calabria con il 49,48%, il 39,42% il 38,50% del totale della spesa. Complessivamente, il peso medio delle risorse assorbite dal mero auto-mantenimento supera di gran lunga il 50% del totale delle spese, contro il 12,70% destinato mediamente all'attività di divulgazione e valorizzazione ed il 6,43% per le spese di catalogazione e restauro. Appare evidente quanto, in tale contesto, sia difficile per gli enti locali la realizzazione delle proprie missioni istituzionali, e come dominante divenga l'autoreferenzialità.

La spesa per il personale nelle regioni

Indicazioni di rilievo di squilibri nelle strutture occupazionali emergono dall'analisi condotta dalla Sezione delle Autonomie nell'ambito dell'attività di referto al Parlamento sui risultati delle regioni a statuto ordinario. Ciò sia guardando alla consistenza del personale e alle strutture organizzative e sia alle retribuzioni medie per figura professionale.

Nel valutare tali risultati va considerato che in essi si possono riflettere strategie diverse che attengono, ad esempio, alle scelte operate in termini di esternalizzazioni, o di rinnovo delle strutture e/o di riqualificazione del personale.

Pur con queste cautele l'analisi della Corte ha evidenziato elementi di forte differenziazione tra regioni che non sembrano riconducibili a dimensioni di scala differenti o a diverse attribuzioni di competenze.

Una prima evidente differenza è osservabile nella consistenza del personale regionale¹⁸ dirigente e non (a tempo indeterminato e determinato) in rapporto sia alla popolazione complessiva che ai soli residenti in età lavorativa (e misurata in termini di unità per 10.000 abitanti) (tavola 12). A fronte di un dato medio del complesso delle regioni a statuto ordinario di circa 9 addetti ogni 10.000 abitanti, nelle regioni meridionali si supera (in media) i 15, contro poco più di 6 nelle regioni del Nord. Forti differenze anche all'interno delle aree: tra le regioni del sud la Puglia è al di sotto della media complessiva mentre le regioni più piccole presentano valori più consistenti, pari a 2 o 3 volte l'importo medio nazionale. Nel Nord, la Lombardia presenta, in termini di popolazione complessiva, valori di poco superiori alle 4 unità (per 10.000 abitanti) mentre in Emilia Romagna si superano le 8. Nel centro è l'Umbria a presentare valori doppi rispetto al dato complessivo.

Tali differenze si riflettono nel diversa incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente e, quindi, nel diverso grado di rigidità dei bilanci regionali. Nel triennio 2003-2005 tale voce di costo ha rappresentato il 2,5 per cento delle spesa corrente: livelli ben superiori nelle regioni minori del mezzogiorno dove la quota a ciò destinata si è attestata su valori superiori al 6 per cento; nel centro e nel nord la quota scende rispettivamente al 2,3 e al 1,6 per cento del complesso della spesa corrente.

Anche maggiori le differenze tra regioni se si guarda al personale dirigente impiegato (tavola 13). Nel caso del personale dirigente, negli ultimi anni si è registrato un calo nel numero degli addetti (fanno eccezione Calabria e Campania¹⁹) a cui si è accompagnata una forte ricomposizione tra dirigenti a tempo indeterminato (in

¹⁸ L'analisi si basa sui dati del Sistema Informativo Conoscitivo del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni (SI.CO), gestito dal MEF – Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato – IGOP, contenuti nel Conto annuale, pubblicato dall'IGOP nel gennaio 2007. Si tratta di dati di cassa trasmessi dalle Amministrazioni alla R.G.S..

¹⁹ Un'eccezione è rappresentata dalla Campania dove le unità dirigenziali con rapporto di lavoro a tempo indeterminato crescono di quasi il 16% nel 2004, per effetto della conclusione di procedure selettive bandite

riduzione) e quelli a tempo determinato (in netta crescita). Permangono tuttavia (e in alcuni casi si accentuano) le differenze nel numero delle posizioni dirigenziali tra le diverse realtà territoriali. Così, rispetto al rapporto tra posizioni dirigenziali e popolazione a livello nazionale, l'indice è inferiore del 30 per cento nelle regioni del Nord e superiore del 38 per cento nelle regioni del Mezzogiorno. In significativa flessione il dato nelle regioni centrali. Anche in questo caso il risultato d'area nasconde realtà molto diverse: nel Nord, la Lombardia presenta valori molto contenuti, mentre, vicino alla media nazionale è il dato della Liguria; in flessione, ma su livelli doppi della media, il dato dell'Umbria, mentre Toscana e Marche si pongono su standard non dissimili a quelli delle regioni del Nord; nel Mezzogiorno sono le regioni più piccole a porsi su livelli particolarmente elevati, mentre in riduzione la Puglia²⁰ (indice pari a 74,4), la Campania e l'Abruzzo presentano importi di oltre il 45 per cento maggiori di quelli medi nazionali.

Più contenute risultano le differenze nelle retribuzioni medie annue se si guarda al complesso delle figure dirigenziali (tavole 14-16). Nel caso dei dirigenti a tempo indeterminato sono la Lombardia e il Lazio a porsi su livelli nettamente superiori alla media, insieme alle piccole realtà meridionali (Molise e Calabria). Per le posizioni dirigenziali a tempo determinato, importi superiori alla media sono rilevati oltre che nel Lazio anche in Campania e Calabria.

La consistenza media del personale appartenente alle categorie ha evidenziato una flessione costante nel triennio, poco inferiore al 2% annuo. A livello regionale, la flessione spesso non raggiunge l'1%, fatta eccezione per decrementi più consistenti registrati in Veneto (-5,3 per cento nel 2004), in Abruzzo (-9,6 per cento nel 2005), in Molise (-8,1 per cento nel 2004) ed in Calabria (- 5,6 per cento e -6,5 per cento nel 2004 e nel 2005). L'unica regione dove il personale di categoria presenta un incremento è il Molise, con un aumento superiore al 10% nel 2005.

Anche per il personale delle categorie il numero di addetti presenta differenze molto forti. Nel Mezzogiorno il suo peso in termini di popolazione residente è superiore di quasi il 65 per cento rispetto alla media nazionale (tavola 17). Uno squilibrio che ha conosciuto nel triennio una sola parziale riduzione. Sono in particolare gli enti di piccole dimensioni del Mezzogiorno a presentare i valori più elevati.

Nella relazione si è, infine, osservato che in alcune regioni la razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa, attuata anche attraverso una riduzione dell'organico a tempo indeterminato, avrebbe dovuto consentire una correlata riduzione della spesa per retribuzioni da destinare, tra l'altro, all'incremento della formazione o al maggior ricorso al lavoro flessibile. Tale risultato non è stato sempre ottenuto. Tra le ragioni, per quanto attiene al personale dirigenziale, la disciplina che regola la ripartizione del fondo che finanzia la retribuzione accessoria (in particolare, retribuzione di posizione e di risultato). Va considerato infatti che se il trattamento economico fondamentale dei dirigenti, per essere compatibile con gli strumenti di programmazione e di bilancio, deve crescere in linea con il tasso di inflazione programmata (incrementato dal tasso di recupero dello scarto tra inflazione reale e programmata), quello accessorio varia in relazione alle risorse rese

prima del blocco delle assunzioni previsto dalla legge 289/2002, che hanno portato all'assunzione di 158 dirigenti, vanificando gli effetti dei prepensionamenti di più di 200 dirigenti avvenuti tra il 2001 ed il 2002, con l'impiego, tra l'altro, di cospicui incentivi economici. Tale incremento è stato il frutto di una rideterminazione della pianta organica dirigenziale "gonfiata" dall'aver considerato organiche anche unità soprannumerarie e fuori ruolo, operazione che ha portato la Giunta a dover nuovamente procedere alla cancellazione di 139 posti dirigenziali a seguito di risoluzioni consensuali dei rapporti di lavoro, con nuovi esborsi aggiuntivi finalizzati ad incentivare l'esodo Sezione regionale di controllo della Regione Campania. Deliberazione n.7 del 22 giugno 2006 "Relazione sul rendiconto regionale esercizio 2004"..

²⁰ Va rilevato a questo riguardo che negli anni 2000 e 2002 è stata emanata in questa Regione una specifica normativa in materia di riconoscimento di indennità di incentivazione di esodo anticipato, originariamente destinata solo ai dirigenti e successivamente estesa a tutto il personale regionale. L'incentivo, rappresentato dall'erogazione di una indennità pari ad otto mensilità della retribuzione lorda per ogni anno derivante dalla differenza tra 65 anni e l'età anagrafica individuale per un massimo di sei anni, incrementato nel 2004 del 25%, ha determinato al 31 dicembre 2004 la cessazione dal servizio di 192 dipendenti regionali di cui 57 dirigenti. L'ammontare delle indennità riconosciute ai dipendenti esodati è risultata pari nel 2004 a € 33.546.522,07, e di essa hanno maggiormente beneficiato i dirigenti che hanno percepito l'importo medio di € 250.000, con punte individuali di € 350.000²⁰. Le perplessità che suscita detta normativa non attengono soltanto all'evidente controtendenza in cui la stessa si pone rispetto agli obiettivi legislativi nazionali che tendono ad un progressivo allungamento dell'età pensionabile, ed alle ripercussioni finanziarie correlate che contrastano con gli obiettivi di contenimento della spesa, ma anche alla necessità successivamente insorta di procedere a nuove assunzioni per colmare i vuoti di organico conseguenti agli esodi anticipati. Peraltro alla riduzione della consistenza ha fatto seguito un sensibile incremento della retribuzione media dirigenziale dovuta sia alla riparametrazione dei valori della retribuzione di posizione, sia alla liquidazione della retribuzione di risultato relativa agli anni dal 1999 al 2002.

complessivamente disponibili dal CCNL, ripartite secondo i criteri stabiliti in contrattazione di secondo livello (il CCNL prevede gli importi minimi e massimi della sola retribuzione di posizione, mentre alla retribuzione di risultato è destinata una percentuale del fondo individuata nel CCNL soltanto nell'importo minimo). Inoltre, resta comunque salva la possibilità per gli enti di stabilire importi superiori, in presenza delle relative risorse disponibili nei propri bilanci. Ne consegue che la misura dei trattamenti accessori dirigenziali può essere condizionata da scelte politiche che inducono a creare le relative disponibilità di bilancio.

Anche per quanto riguarda il personale non dirigente è la retribuzione accessoria che può determinare irrazionali andamenti della spesa. Infatti, l'incidenza delle risorse presenti nei diversi fondi unici di amministrazione assume rilievo preminente rispetto a quello delle disponibilità indicate nelle leggi finanziarie per il periodo di riferimento. Relativamente al quadriennio 2000-2003 gli incrementi della retribuzione complessiva al personale delle autonomie territoriali, pari al 13,5 per cento risultavano finanziati dal fondo unico per una percentuale pari al 7,9 per cento.

14.

Osservazioni conclusive

Le analisi svolte dalla Corte e le valutazioni di cui si è dato conto nella relazione confermano il rilievo delle misure proposte con la finanziaria per il 2008. Il ridimensionamento delle strutture di Governo, il ricorso a meccanismi di contenimento della spesa per i compensi degli amministratori, la eliminazione di alcune strutture (le comunità montane), i vincoli posti alla costituzione di società partecipate non esauriscono, tuttavia, le azioni da porre in campo per consentire un riassorbimento delle distorsioni emerse e riconducibili ad una lievitazione dei costi della politica. Soprattutto dal punto di vista del rilievo finanziario.

Per le amministrazioni centrali, come si è visto, anche considerando gli oneri connessi al funzionamento della Presidenza del Consiglio e delle Scuole di amministrazione, l'incidenza delle spese che nel bilancio della Stato sono destinate al supporto della attività di indirizzo politico rimane nel complesso limitata: si tratta di meno dell'1 per cento della spesa corrente al netto dei trasferimenti ad amministrazioni pubbliche e degli interessi. A livello dell'amministrazione statale, quindi, il costo della politica non trova riscontro in un andamento rilevante e in crescita della spesa per la funzione di indirizzo politico strategico.

E', invece, il peso, in forte aumento, degli oneri del personale sul totale delle somme gestite ad indicare una criticità, su cui pesano gli insuccessi della politica di controllo della dinamica della spesa per redditi e il mancato adeguamento delle strutture ai nuovi assetti istituzionali.

Nelle relazioni al Parlamento sugli esercizi finanziari 2005 e 2006, la Corte ha indicato alcune prioritarie linee di azione da perseguire per garantire la necessaria efficacia delle misure di contenimento della spesa e di miglioramento della produttività individuale e collettiva delle diverse strutture.

Il principale nodo da sciogliere è quello del riallineamento temporale dei contratti che di fatto impedisce di impostare qualunque credibile correlazione tra dinamica retributiva e

misurabili incrementi di produttività, basati sulla preventiva definizione di obiettivi e sulla verifica dei risultati secondo indicatori oggettivi, come da ultimo indicato nel Protocollo di intesa del 18 gennaio 2007.

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

Per evitare una dinamica della spesa ben superiore a quella prevista con i contratti, va mantenuto fermo, al di là di talune problematiche applicative, il principio contenuto nell'art. 1, comma 189, della legge finanziaria 2006, che ha posto un limite complessivo alla crescita dei diversi fondi unici di amministrazione ed avviato un significativo ripensamento sulla attuale applicazione del divieto di *reformatio in peius* dei trattamenti, che comporta a regime la cristallizzazione di differenze retributive a parità di mansioni svolte.

Con particolare riferimento alla dirigenza, è necessario rivedere le norme contrattuali che prevedono per i dirigenti la salvaguardia dell'intera retribuzione di posizione, anche nell'ipotesi di successiva attribuzione di un incarico di minor importanza. Assume, altresì, rilievo prioritario l'attuazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 286 del 1999 che prescrive l'obbligo della valutazione dei dirigenti. La maggior parte delle amministrazioni statali non solo elude detto obbligo, ma nonostante l'assenza della valutazione, che ne costituisce il presupposto, provvede alla corresponsione ai dirigenti dell'indennità di risultato. L'attuale prassi contribuisce a vanificare l'intero sistema di controllo interno dei risultati e il processo di pianificazione strategica. Nella stessa direzione spinge anche la scarsa funzionalità del sistema dei controlli interni, che, lungi dal costituire gli auspicati "enzimi del cambiamento", continuano ad avere quasi sempre un ruolo assolutamente marginale, quando non del tutto assente, nel processo di individuazione delle inefficienze e delle criticità della gestione amministrativa.

Vanno poi operate modifiche nelle metodiche alla base della gestione dei rinnovi contrattuali. Si tratta di rivedere le modalità di individuazione delle retribuzioni di riferimento, la qualità e l'aggiornamento dei dati utilizzati, gli indirizzi da seguire da parte dell'Aran sui temi della mobilità del personale e riassorbibilità degli assegni mantenuti ad personam, i rapporti tra contrattazione nazionale ed integrativa, la individuazione di risorse per incrementi della produttività del personale, la qualità delle direttive e l'intero sistema dei controlli.

Va affrontata la questione relativa alle modalità di individuazione della retribuzione di riferimento sulla quale applicare le previste percentuali di incremento, al fine di evitare le sperequazioni derivanti dal diverso andamento della contrattazione integrativa nei vari comparti.

Con riferimento alle modalità di quantificazione delle risorse disponibili per i rinnovi contrattuali, l'art. 1, comma 186, della legge finanziaria per il 2006, in linea con osservazioni più volte formulate dalla Corte dei conti, in sede di certificazione dei contratti collettivi nazionali, prevede l'obbligo per i Comitati di settore dei comparti non statali di utilizzare a tal fine i medesimi dati comunicati alla Ragioneria generale dello Stato per la predisposizione del conto annuale.

La norma risolve, peraltro, solo alcuni dei problemi legati alla determinazione delle risorse ed alla quantificazione dei costi contrattuali. Resta infatti aperta la tematica relativa al divario temporale tra i dati utilizzati al momento della predisposizione della manovra di bilancio relativa al primo anno di vacanza contrattuale e l'effettiva situazione quantitativa ed economica del personale interessato al momento di entrata in vigore del contratto.

Andrebbe poi migliorata la qualità delle direttive per i rinnovi contrattuali e, in particolare, di quella relativa al comparto ministeri, che rappresenta il quadro di riferimento anche per le decisioni degli altri Comitati di settore. In quella sede andrebbero dati puntuali indirizzi all'Aran sulle tematiche relative alla mobilità del personale ed alla riassorbibilità degli assegni mantenuti *ad personam*, ai rapporti tra contrattazione nazionale ed integrativa, alla individuazione di percentuali vincolanti di risorse da destinare al finanziamento di istituti effettivamente finalizzati ad incrementare la produttività del personale, nonché alla definizione contestuale delle problematiche relative a tutto il personale appartenente al comparto, evitando il frequente ricorso a contratti di raccordo e code contrattuali.

Si dovrebbe inoltre intervenire per evitare, o comunque limitare, il fenomeno di normative settoriali che riconoscono benefici a particolari categorie di personale, dovendosi prevedere in ogni caso, a fini di trasparenza e per evitare duplicazioni e sovrapposizioni di benefici, che le eventuali risorse confluiscono nel fondo per i rinnovi contrattuali per essere gestite in sede di contrattazione all'interno di un discorso unitario di rideterminazione complessiva del trattamento spettante al personale.

Va infine avviata una rivisitazione complessiva del sistema dei controlli, che preveda un significativo potenziamento degli strumenti di monitoraggio sugli andamenti della contrattazione integrativa.

La "certificazione", attribuita alla Corte dei conti, dall'art. 47 del decreto legislativo n. 165 del 2001, finalizzata a verificare la compatibilità economico-finanziaria dei costi dei contratti collettivi nazionali calcolati sulla base delle schede tecniche dell'Aran, non è, infatti in grado di determinare, *ex ante*, i costi effettivi derivanti dall'applicazione dei contratti stessi in ragione degli effetti aggiuntivi dovuti, come si è avuto di rilevare, a fattori extracontrattuali oltre, ovviamente, a quelli derivanti da normative sopraggiunte.

Con riferimento, infine, ai comparti non statali, anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, deve essere valutata l'introduzione di concreti limiti alla complessiva crescita della spesa di personale, da ricondurre all'esercizio della attività di coordinamento della finanza pubblica nel suo complesso.

L'evoluzione istituzionale in senso autonomistico e federale richiede una attenta riconsiderazione delle capacità di controllo delle specifiche dinamiche della spesa di personale, non essendo sufficiente la mera riconduzione degli oneri di personale alla esclusiva responsabilità dei bilanci delle singole amministrazioni. Alla individuazione dei meccanismi attuativi dell'art. 119 Cost. deve accompagnarsi, in sostanza, una revisione delle procedure di programmazione (sia generale che di settore, sia esterna che interna alle pubbliche amministrazioni) e di monitoraggio delle risorse finanziarie impiegate, a fronte della complessa realtà finanziaria ed ordinamentale.

Sul fronte degli assetti organizzativi va, poi, ripreso con decisione il ridisegno delle amministrazioni centrali e delle strutture decentrate, in coerenza con le nuove attribuzioni costituzionali e in attuazione di quanto previsto già con la finanziaria per il 2007 e il DPCM attuativo dell'aprile scorso.

Su questo aspetto la finanziaria all'esame del Parlamento prefigura progressi ulteriori, ma segna anche incoerenti regressi sui primi sviluppi avviati dal Ministero dell'economia, atteso il previsto rinvio al 1° gennaio 2010 dell'applicazione delle disposizioni che ne dovranno delineare la nuova articolazione periferica.

Più in generale, si tratta di dare nuovo impulso al disegno di riforma delle strutture periferiche delle amministrazioni statali, mai pienamente realizzato per l'opposizione delle diverse amministrazioni interessate all'accorpamento dei propri uffici periferici in un ufficio unico a competenza generale (ufficio territoriale del governo). In questo senso si è mosso il richiamato DPCM dell'aprile scorso che, peraltro, non ha trovato ancora attuazione; l'esercizio unitario di funzioni volte ad assicurare l'efficienza di tutto l'apparato amministrativo dello Stato in sede decentrata e l'istituzione di servizi in comune, che consentirebbero l'eliminazione di duplicazioni di uffici, con conseguente riduzione delle connesse spese di funzionamento, appaiono strumenti validi ed efficaci per il contenimento dei costi. Si tratta di superare, con un'adeguata attività di coordinamento da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri e con un tempestivo monitoraggio delle iniziative ad oggi poste in essere, le resistenze fin qui frapposte dalle amministrazioni interessate.

Per le amministrazioni locali, come evidenziato nella relazione, emerge una crescita negli ultimi anni delle risorse destinate alla amministrazione generale e di indirizzo strategico degli enti, a cui corrisponde una significativa espansione delle strutture di supporto anche esterne alle amministrazioni.

La variabilità dei risultati tra enti appartenenti alla stessa area territoriale e fascia dimensionale è, poi, indicativa di un diverso livello di spesa, non giustificabile con condizioni dimensionali o localizzative disomogenee, e segnala possibili differenti comportamenti degli enti nella gestione delle spese per la funzione di indirizzo politico e strategico.

Le misure previste dalla finanziaria vanno ad avviso della Corte nella giusta direzione.

Tuttavia, il ricorso a tetti omogenei di spesa ed a vincoli non può sostituire, nel nuovo contesto istituzionale, un rapido miglioramento delle condizioni informative e gestionali che rendano operativo il passaggio ad una effettiva *"accountability"*. In attesa della definizione delle regole alla base del sistema di finanziamento in attuazione del federalismo fiscale, di cui è superfluo sottolineare qui l'urgenza, la Corte ritiene che, per garantire un rapido riassorbimento delle distorsioni evidenziate, sia necessario muovere in almeno due direzioni.

In primo luogo, occorre accelerare l'adeguamento di tutti i sistemi contabili della pubblica amministrazione, attraverso la standardizzazione delle classificazioni nelle contabilità degli enti pubblici e l'armonizzazione dei bilanci pubblici, riguardo sia all'aspetto economico, sia a quello funzionale, partendo dall'individuazione e dalla sistematizzazione dei principi fondamentali di armonizzazione ricavabili dalla legislazione vigente. E' solo l'armonizzazione dei bilanci pubblici, infatti, che può consentire una valutazione della allocazione delle risorse tra funzioni, e quindi di una pur generale valutazione di costo dei servizi resi ai cittadini; di qui anche l'opportunità di anticipare l'attuazione di quanto previsto all'articolo 1 del disegno di legge delega sul federalismo fiscale da poco presentato in Parlamento. In quest'ambito, come più volte sottolineato, la Corte ritiene che si dovrebbero prevedere più stringenti misure per la riconduzione nel bilancio degli enti dei risultati economici, della posizione debitoria e delle scelte occupazionali delle società a prevalente partecipazione pubblica. Ciò consentirebbe di ridare significatività ai documenti contabili delle amministrazioni locali vieppiù svuotati da progressivi e crescenti fenomeni di attribuzione a società partecipate di funzioni operative un tempo dell'ente.

Vanno poi rafforzati i controlli sulla gestione delle amministrazioni decentrate in coerenza con il nuovo assetto costituzionale e a garanzia della sostenibilità complessiva del sistema. Al riguardo abbiamo più volte sottolineato la necessità di rafforzare l'indipendenza e l'autonomia funzionale dei revisori contabili delle amministrazioni locali. Su questo tema negli scorsi anni la Corte aveva avanzato proposte specifiche, quali

l'affidamento alle sezioni regionali della Corte della nomina di un membro (il presidente?) del collegio degli enti.

La ridefinizione delle caratteristiche operative delle amministrazioni ed il crescente ricorso per la fornitura dei servizi a forme organizzative specifiche richiede, poi, un rafforzamento del controllo in questa direzione. Si potrebbe, ad esempio, prevedere l'estensione delle funzioni di controllo introdotte con i commi 166 e seguenti (articolo unico) della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria per il 2006), che prevedono la redazione da parte dei revisori degli enti di una relazione alla Corte sui bilanci di previsione e i consuntivi degli enti. Una stessa norma, limitatamente ai documenti di bilancio di esercizio e consolidato, potrebbe essere rivolta ai collegi sindacali degli organismi partecipati direttamente o indirettamente da enti locali e da essi controllati ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. Qualora dalle relazioni degli organi interni di controllo degli organismi partecipati emergessero irregolarità contabili e finanziarie o scelte gestionali suscettibili di ripercuotersi sugli equilibri di bilancio degli enti locali, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti competenti ne darebbero segnalazione ai consigli degli enti interessati.

TAVOLE

Tavola 1 - Spesa complessiva delle Amministrazioni Centrali per funzione - Anni 1990-2005 (in percentuale del Pil)

FUNZIONI	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Servizi generali	11,2	12,6	7,8	7,8	7,3	7,1	6,5	6,5
Difesa	1,5	1,2	1,2	1,2	1,3	1,5	1,5	1,6
Ordine pubblico e sicurezza	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8
Affari economici	3,9	2,9	1,0	2,5	2,2	2,2	1,8	1,8
Protezione dell'ambiente	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Abitazioni e assetto del territorio	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Sanità	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Attività ricreative, culturali e di culto	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Istruzione	4,2	3,3	3,4	3,5	3,4	3,6	3,3	3,5
Protezione sociale	2,7	4,0	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Totale	26,0	26,5	16,1	17,6	16,9	17,1	15,8	16,1

Tavola 1 segue - Spesa complessiva delle Amministrazioni Locali per funzione - Anni 1990-2005 (in percentuale del Pil)

FUNZIONI	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Servizi generali	1,7	1,6	2,0	2,1	2,2	2,3	2,3	2,3
Difesa	-	-	-	-	-	-	-	-
Ordine pubblico e sicurezza	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
Affari economici	2,5	2,0	2,1	2,3	2,3	2,4	2,5	2,5
Protezione dell'ambiente	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Abitazioni e assetto del territorio	1,0	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Sanità	6,1	5,1	5,8	6,1	6,2	6,2	6,6	6,7
Attività ricreative, culturali e di culto	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Istruzione	1,2	1,4	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2
Protezione sociale	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
Totale	14,2	12,4	13,5	14,2	14,5	14,6	15,3	15,3

Tavola 1 segue- Spesa complessiva degli Enti di Previdenza per funzione - Anni 1990-2005 (in percentuale del Pil)

FUNZIONI	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Servizi generali	-	-	-	-	-	-	-	-
Difesa	-	-	-	-	-	-	-	-
Ordine pubblico e sicurezza	-	-	-	-	-	-	-	-
Affari economici	-	-	-	-	-	-	-	-
Protezione dell'ambiente	-	-	-	-	-	-	-	-
Abitazioni e assetto del territorio	0,2	0,1	0,0	- 0,0	- 0,7	- 0,1	- 0,1	- 0,0
Sanità	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Attività ricreative, culturali e di culto	-	-	-	-	-	-	-	-
Istruzione	-	-	-	-	-	-	-	-
Protezione sociale	12,8	13,7	16,5	16,3	16,7	16,9	17,0	17,2
Totale	13,0	13,8	16,5	16,3	16,0	16,9	16,9	17,2

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Istat

Tavola 2 - Spesa complessiva delle Amministrazioni Centrali per funzione - (al netto degli interessi)

FUNZIONI	(importi in milioni di euro)							
	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Servizi generali	11.957	18.467	21.063	22.229	26.040	28.924	27.307	30.618
Difesa	10.682	11.868	13.786	15.076	17.195	20.569	21.173	22.507
Ordine pubblico e sicurezza	12.567	19.214	21.178	21.333	22.090	23.338	24.532	25.311
Affari economici	25.150	26.539	10.906	30.127	28.420	28.570	25.214	25.737
Protezione dell'ambiente	381	509	689	947	932	1.001	994	1.148
Abitazioni e assetto del territorio	1.672	1.064	845	1.086	1.223	1.316	1.041	1.148
Sanità	853	1.049	990	1.169	1.001	1.217	1.179	1.166
Attività ricreative, culturali e di culto	1.568	3.093	3.564	3.316	3.426	3.778	3.700	3.949
Istruzione	29.607	34.062	40.754	43.149	44.375	47.668	46.117	49.249
Protezione sociale	19.150	13.272	4.793	5.285	4.904	5.122	5.138	4.615
Totale	113.587	129.137	118.568	143.717	149.606	161.503	156.395	165.448

FUNZIONI	(composizione percentuale)							
	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Servizi generali	10,5	14,3	17,8	15,5	17,4	17,9	17,5	18,5
Difesa	9,4	9,2	11,6	10,5	11,5	12,7	13,5	13,6
Ordine pubblico e sicurezza	11,1	14,9	17,9	14,8	14,8	14,5	15,7	15,3
Affari economici	22,1	20,6	9,2	21,0	19,0	17,7	16,1	15,6
Protezione dell'ambiente	0,3	0,4	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7
Abitazioni e assetto del territorio	1,5	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Sanità	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7
Attività ricreative, culturali e di culto	1,4	2,4	3,0	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4
Istruzione	26,1	26,4	34,4	30,0	29,7	29,5	29,5	29,8
Protezione sociale	16,9	10,3	4,0	3,7	3,3	3,2	3,3	2,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUNZIONI	(in percentuale del Pil)							
	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Servizi generali	1,7	1,9	1,8	1,8	2,0	2,2	2,0	2,2
Difesa	1,5	1,3	1,2	1,2	1,3	1,5	1,5	1,6
Ordine pubblico e sicurezza	1,8	2,0	1,8	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8
Affari economici	3,6	2,8	0,9	2,4	2,2	2,1	1,8	1,8
Protezione dell'ambiente	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Abitazioni e assetto del territorio	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Sanità	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Attività ricreative, culturali e di culto	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Istruzione	4,2	3,6	3,4	3,5	3,4	3,6	3,3	3,5
Protezione sociale	2,7	1,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Totale	16,2	13,6	10,0	11,5	11,6	12,1	11,3	11,7

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Istat

Tavola 3 - Spesa complessiva delle Amministrazioni Locali per funzione - (al netto degli interessi)

FUNZIONI	(importi in milioni di euro)							
	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Servizi generali	11.686	15.619	23.128	25.248	27.487	29.353	31.517	31.635
Difesa	-	-	-	-	-	-	-	-
Ordine pubblico e sicurezza	1.694	2.236	2.736	2.990	3.159	3.323	3.528	3.462
Affari economici	16.877	20.483	24.888	28.682	30.018	31.209	34.387	34.573
Protezione dell'ambiente	2.419	2.670	3.782	4.197	4.832	5.094	5.407	5.292
Abitazioni e assetto del territorio	6.452	7.972	10.233	10.306	10.891	10.631	11.033	10.815
Sanità	42.671	51.867	69.277	76.038	80.209	82.793	90.963	95.335
Attività ricreative, culturali e di culto	3.654	4.906	5.670	6.150	6.380	6.581	7.244	7.039
Istruzione	8.547	14.075	13.355	14.157	15.394	16.076	16.570	16.937
Protezione sociale	4.164	5.904	6.783	7.662	8.128	8.646	9.155	9.373
Totale	98.164	125.732	159.852	175.430	186.498	193.706	209.804	214.461

FUNZIONI	(composizione percentuale)							
	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Servizi generali	11,9	12,4	14,5	14,4	14,7	15,2	15,0	14,8
Difesa	-	-	-	-	-	-	-	-
Ordine pubblico e sicurezza	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6
Affari economici	17,2	16,3	15,6	16,3	16,1	16,1	16,4	16,1
Protezione dell'ambiente	2,5	2,1	2,4	2,4	2,6	2,6	2,6	2,5
Abitazioni e assetto del territorio	6,6	6,3	6,4	5,9	5,8	5,5	5,3	5,0
Sanità	43,5	41,3	43,3	43,3	43,0	42,7	43,4	44,5
Attività ricreative, culturali e di culto	3,7	3,9	3,5	3,5	3,4	3,4	3,5	3,3
Istruzione	8,7	11,2	8,4	8,1	8,3	8,3	7,9	7,9
Protezione sociale	4,2	4,7	4,2	4,4	4,4	4,5	4,4	4,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUNZIONI	(in percentuale del Pil)							
	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Servizi generali	1,7	1,6	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,2
Difesa	-	-	-	-	-	-	-	-
Ordine pubblico e sicurezza	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
Affari economici	2,4	2,2	2,1	2,3	2,3	2,3	2,5	2,4
Protezione dell'ambiente	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Abitazioni e assetto del territorio	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Sanità	6,1	5,5	5,8	6,1	6,2	6,2	6,5	6,7
Attività ricreative, culturali e di culto	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Istruzione	1,2	1,5	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2
Protezione sociale	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
Totale	14,0	13,3	13,4	14,0	14,4	14,5	15,1	15,1

Tavola 4 - Spese per Uffici di diretta collaborazione, commissioni, comitati, compensi, studi consulenze e scuole di amministrazione - stanziamenti iniziali di competenza del Bilancio dello stato

	<i>(importi in milioni di euro)</i>						<i>(variazioni percentuali)</i>					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (dlb)	04/03	05/04	06/05	07/06	08/07	
Funzionamento Presidenza del Consiglio	88,5	83,0	94,2	64,2	48,9	48,9	-6,2	13,5	-31,9	-23,8	0,0	
Gabinetti e uffici di diretta collaborazione - Ministeri	228,6	241,3	256,9	255,0	270,4	264,2	5,6	6,5	-0,7	6,0	-2,3	
di cui												
personale	193,6	198,3	216,1	220,2	239,2	227,5	2,4	9,0	1,9	8,6	-4,9	
beni e servizi	29,9	31,1	28,4	20,2	24,2	29,7	3,9	-8,6	-28,9	20,1	22,4	
informatica di servizio	5,1	5,6	4,6	2,8	3,0	3,0	10,4	-18,7	-39,0	5,4	1,5	
Commissioni, comitati e consigli	168,0	207,0	189,2	137,8	167,7	164,2	23,2	-8,6	-27,2	21,7	-2,1	
Compensi per incarichi continuativi	61,8	58,5	57,6	39,3	31,5	18,0	-5,3	-1,5	-31,8	-19,8	-42,8	
Studi consulenze e indagini	85,0	84,0	65,9	82,8	70,4	76,8	-1,2	-21,6	25,6	-14,9	9,0	
Spesa scuole di amministrazione	19,3	32,1	34,0	55,6	47,7	49,7	66,1	6,0	63,7	-14,2	4,1	
Costi della politica complessivi	651,2	705,9	697,9	634,7	636,7	621,8	8,4	-1,1	-9,1	0,3	-2,3	
peso su spesa corrente netta	0,59	0,60	0,59	0,54	0,53	0,51						
Spesa corrente	391.567,3	409.785,3	422.798,5	428.154,4	445.309,1	458.220,1	4,7	3,2	1,3	4,0	2,9	
Spesa corrente netta (al netto di interessi passivi, trasferimenti correnti a PA, risorse proprie UE e poste compensative)	110.435,2	117.255,5	119.090,4	116.669,9	120.800,4	121.016,8	6,2	1,6	-2,0	3,5	0,2	
di cui												
Redditi da lavoro dipendente	75.327,9	78.525,5	81.074,6	83.570,8	84.869,7	86.863,7	4,2	3,2	3,1	1,6	2,3	
Redditi da lavoro dipendente su spesa corrente netta	68,2	67,0	68,1	71,6	70,3	71,8						

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Rgs-Corte dei Conti

La spesa di funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e degli uffici di diretta collaborazione è al netto degli oneri di funzionamento del Segretariato generale e del centro di responsabilità – 13 – Protezione civile, ma include la spesa dell'unità previsionale di base 1.1.1.1 - Segreterie particolari ed organismi istituzionali., nell'ambito del CDR Segretariato generale. Non si tiene conto, pertanto, in particolare, della spesa imputata dell'unità previsionale di base 1.1.1.6 – Risorse umane e servizi informatici, la cui gestione risulta accentrata nel centro di spesa Segretariato

Tavola 5 - Spese per Uffici di diretta collaborazione, commissioni, comitati, compensi, studi consulenze e scuole di amministrazione - stanziamenti iniziali di cassa del Bilancio dello stato

	<i>(importi in milioni di euro)</i>						<i>(variazioni percentuali)</i>				
	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (dlb)	04/03	05/04	06/05	07/06	08/07
Funzionamento Presidenza del Consiglio	74,5	68,3	78,7	48,7	48,9	48,9	-8,4	15,3	-38,1	0,5	0,0
Gabinetti e uffici di diretta collaborazione - Ministeri	231,8	241,9	265,0	260,1	271,0	266,2	4,4	9,5	-1,9	4,2	-1,8
di cui											
personale	194,6	198,6	216,8	220,4	239,1	228,7	2,1	9,1	1,7	8,5	-4,3
beni e servizi	32,0	31,3	29,4	21,9	24,5	29,9	-2,3	-6,0	-25,6	11,8	22,3
informatica di servizio	5,1	5,6	4,8	3,1	3,5	3,5	10,4	-14,0	-37,0	13,3	1,2
Commissioni, comitati e consigli	172,3	211,1	204,5	152,3	179,7	180,6	22,5	-3,1	-25,5	18,0	0,5
Compensi per incarichi continuativi	65,7	59,7	56,3	39,5	31,7	18,2	-9,2	-5,6	-29,9	-19,9	-42,5
Studi consulenze e indagini	98,2	92,1	75,8	90,2	77,1	79,3	-6,3	-17,7	18,9	-14,5	2,9
Spesa scuole di amministrazione	19,3	32,1	34,0	55,6	46,0	49,7	66,1	6,0	63,7	-17,3	8,0
Costi della politica complessivi	661,8	705,1	714,4	646,4	654,4	642,9	6,5	1,3	-9,5	1,2	-1,8
peso su spesa corrente netta	0,55	0,55	0,55	0,51	0,50	0,47					
Spesa corrente	406.441,7	423.440,1	435.129,5	439.411,8	456.471,7	474.667,0	4,2	2,8	1,0	3,9	4,0
Spesa corrente netta (al netto di interessi passivi, trasferimenti correnti a PA, risorse proprie UE e poste compensative)	120.733,7	127.602,1	129.962,8	127.498,6	131.507,6	136.794,0	5,7	1,9	-1,9	3,1	4,0
di cui											
Redditi da lavoro dipendente	75.362,7	78.619,3	81.531,8	84.048,5	85.029,9	86.962,8	4,3	3,7	3,1	1,2	2,3
Redditi da lavoro dipendente su spesa corrente netta	62,4	61,6	62,7	65,9	64,7	63,6					

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Rgs-Corte dei Conti

La spesa di funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e degli uffici di diretta collaborazione è al netto degli oneri di funzionamento del Segretariato generale e del centro di responsabilità – 13 – Protezione civile, ma include la spesa dell'unità previsionale di base 1.1.1.1 - Segreterie particolari ed organismi istituzionali., nell'ambito del CDR Segretariato generale. Non si tiene conto, pertanto, in particolare, della spesa imputata dell'unità previsionale di base 1.1.1.6 – Risorse umane e servizi informatici, la cui gestione risulta accentrata nel centro di spesa Segretariato

Tavola 6 - Spese per Uffici di diretta collaborazione, commissioni, comitati, compensi, studi consulenze e scuole di amministrazione - stanziamenti definitivi di competenza del Bilancio dello stato

	2003	2004	2005	2006	var %		
					04/03	05/04	06/05
	<i>(importi in milioni di euro)</i>						
Funzionamento Presidenza del Consiglio	158,2	107,9	105,2	99,5	-31,8	-2,5	-5,4
Gabinetti e uffici di diretta collaborazione - Ministeri	308,0	288,3	285,9	299,2	-6,4	-0,8	4,7
di cui							
personale	230,6	226,9	233,2	242,5	-1,6	2,8	4,0
beni e servizi	50,9	44,7	41,8	33,9	-12,1	-6,6	-18,9
informatica di servizio	7,8	3,3	3,0	3,1	-58,3	-6,5	0,0
Commissioni, comitati e consigli	233,2	235,6	222,3	190,2	1,1	-5,7	-14,4
Compensi per incarichi continuativi	75,6	61,2	57,6	52,1	-19,0	-5,8	-9,5
Studi consulenze e indagini	137,3	102,8	100,3	117,8	-25,2	-2,3	17,4
Spesa scuole di amministrazione	28,2	36,8	51,3	62,8	30,6	39,6	22,4
Costi della politica complessivi	940,4	832,5	822,6	821,6	-11,5	-1,2	-0,1
peso su spesa corrente netta	0,84	0,73	0,71	0,70			
Spesa corrente	404.491,0	423.863,0	437.872,6	439.557,8	4,8	3,3	0,4
Spesa corrente netta (al netto di interessi passivi, trasferimenti correnti a PA, risorse proprie UE e poste compensative)	111.566,3	113.701,1	116.136,6	117.325,3	1,9	2,1	1,0
di cui							
Redditi da lavoro dipendente	76.745,0	79.685,7	82.600,4	85.642,3	3,8	3,7	3,7
Redditi da lavoro dipendente su spesa corrente netta	68,8	70,1	71,1	73,0			

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Rgs-Corte dei Conti

Tavola 7 - Spese per Uffici di diretta collaborazione, commissioni, comitati, compensi, studi consulenze e scuole di amministrazione - impegni del Bilancio dello stato

	<i>(Importi in milioni di euro)</i>						
	2003	2004	2005	2006	04/03	05/04	06/05
Funzionamento Presidenza del Consiglio	121,7	84,0	90,4	78,9	-31,0	7,7	-12,7
Gabinetti e uffici di diretta collaborazione - Ministeri	275,2	266,5	267,9	280,5	-3,2	0,5	4,7
di cui							
personale	201,0	207,1	216,9	229,0	3,0	4,7	5,6
beni e servizi	47,6	42,8	40,3	31,7	-10,1	-5,7	-21,3
informatica di servizio	7,8	3,2	2,9	3,0	-58,4	-11,4	5,6
Commissioni, comitati e consigli	209,1	219,5	206,1	179,8	5,0	-6,1	-12,8
Compensi per incarichi continuativi	66,4	53,4	53,0	47,8	-19,6	-0,8	-9,7
Studi consulenze e indagini	105,1	77,5	91,4	96,5	-26,2	17,9	5,6
Spesa scuole di amministrazione	27,9	36,7	50,6	55,8	31,7	37,6	10,3
Costi della politica complessivi	805,4	737,6	759,4	739,2	-8,4	3,0	-2,7
peso su spesa corrente netta	0,76	0,67	0,69	0,63			
Spesa corrente	391.593,4	400.560,9	420.449,5	428.139,5	2,3	5,0	1,8
Spesa corrente netta (al netto di interessi passivi, trasferimenti correnti a PA, risorse proprie UE e poste compensative)	106.413,6	109.736,8	110.719,1	116.977,8	3,1	0,9	5,7
di cui							
Redditi da lavoro dipendente	77.387,6	79.486,5	81.742,8	88.213,6	2,7	2,8	7,9
Redditi da lavoro dipendente su spesa corrente netta	72,7	72,4	73,8	75,4			

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Rgs-Corte dei Conti

Tavola 8- La spesa per amministrazione generale e organi istituzionali - Gli impegni

Regioni a statuto ordinario	Valori assoluti in milioni di euro					Variazioni percentuali				
	2001	2002	2003	2004	2005	2002/2001	2003/2002	2004/2003	2005/2004	media 05/01
Amministrazione generale e organi istituzionali	4.217	3.711	3.723	4.120	4.325	-12,0	0,3	10,7	5,0	1,0
Spesa corrente	83.931	88.173	90.725	91.497	94.150	5,1	2,9	0,9	2,9	2,9
Trasferimenti a PA	70.792	73.974	76.812	77.776	81.630	4,5	3,8	1,3	5,0	3,6
Interessi	993	1.026	1.035	1.023	1.016	3,3	0,9	-1,2	-0,7	0,6
Spesa corrente netta	12.146	13.173	12.878	12.698	11.504	8,5	-2,2	-1,4	-9,4	-1,1
Compensi a dipendenti	1.982	2.125	2.050	2.088	2.246	7,2	-3,5	1,9	7,6	3,3
Amministrazione generale e organi istituzionali su spesa corrente netta	34,7	28,2	28,9	32,4	37,6					
Compensi su spesa corrente netta	16,3	16,1	15,9	16,4	19,5					
Regioni a statuto speciale	Valori assoluti in milioni di euro					Variazioni percentuali				
	2001	2002	2003	2004	2005	2002/2001	2003/2002	2004/2003	2005/2004	media 05/01
Amministrazione generale e organi istituzionali	2.699	2.759	2.952	2.829	3.085	2,2	7,0	-4,2	9,0	3,5
Spesa corrente	23.880	24.547	26.912	26.106	27.488	2,8	9,6	-3,0	5,3	3,7
Trasferimenti a PA	14.674	15.202	17.010	16.991	18.222	3,6	11,9	-0,1	7,2	5,7
Interessi	534	342	365	382	387	-36,0	6,7	4,7	1,3	-5,8
Spesa corrente netta	8.672	9.003	9.537	8.733	8.879	3,8	5,9	-8,4	1,7	0,7
Compensi a dipendenti	2.795	2.993	3.126	3.221	3.435	7,1	4,4	3,0	6,6	5,3
Amministrazione generale e organi istituzionali su spesa corrente netta	31,1	30,6	31,0	32,4	34,7					
Compensi su spesa corrente netta	32,2	33,2	32,8	36,9	38,7					

Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati Istat

Tavola 9 - La spesa per amministrazione generale e organi istituzionali - Gli impegni

Comuni	Valori assoluti in milioni di euro					Variazioni percentuali				media 05/01
	2001	2002	2003	2004	2005	2002/2001	2003/2002	2004/2003	2005/2004	
Amministrazione generale e organi istituzionali	13.250	13.707	14.521	15.012	15.745	3,4	5,9	3,4	4,9	4,4
Spesa corrente	44.440	45.066	45.566	46.569	47.704	1,4	1,1	2,2	2,4	1,8
Trasferimenti a PA(*)										
Interessi	2.568	2.591	2.531	2.557	2.482	0,9	-2,3	1,0	-2,9	-0,8
Spesa corrente netta	41.872	42.475	43.035	44.012	45.222	1,4	1,3	2,3	2,7	1,9
Compensi a dipendenti	14.333	14.427	14.987	15.488	15.715	0,7	3,9	3,3	1,5	2,3
Amministrazione generale e organi istituzionali su spesa corrente netta	31,6	32,3	33,7	34,1	34,8					
Compensi su spesa corrente netta	34,2	34,0	34,8	35,2	34,8					
Province										
Province	Valori assoluti in milioni di euro					Variazioni percentuali				media 05/01
	2001	2002	2003	2004	2005	2002/2001	2003/2002	2004/2003	2005/2004	
Amministrazione generale e organi istituzionali	1.648	1.796	2.112	2.276	2.365	9,0	17,6	7,8	3,9	9,6
Spesa corrente	6.221	7.208	7.872	7.949	8.499	15,9	9,2	1,0	6,9	8,2
Trasferimenti a PA	380	397	423	524	719	4,5	6,5	23,9	37,2	18,0
Interessi	349	348	356	376	408	-0,3	2,3	5,6	8,5	4,0
Spesa corrente netta	5.492	6.463	7.093	7.049	7.372	17,7	9,7	-0,6	4,6	7,8
Compensi a dipendenti	1.554	1.816	1.960	2.058	2.157	16,9	7,9	5,0	4,8	8,6
Amministrazione generale e organi istituzionali su spesa corrente netta	30,0	27,8	29,8	32,3	32,1					
Compensi su spesa corrente netta	28,3	28,1	27,6	29,2	29,3					

Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati Istat

Tavola 10 - La spesa per organi istituzionali, incarichi professionali, acquisto di beni e servizi di rappresentanza, organizzazione manifestazione e convegni - I pagamenti

	2006		
	Regioni	Province	Comuni
	valori assoluti in milioni di euro		
Spese per gli organi istituzionali (a)	690,6	124,1	267,4
Incarichi professionali (b)	252,3	77,5	101,9
Acquisti di beni e servizi di rappresentanza (c)	12,3	13,8	21,4
Organizzazione manifestazioni e convegni (d)	107,1	65,9	180,9
Totale (a+b+c+d)	1.062,3	281,3	571,6
Spesa corrente complessiva	117.220,1	8.042,2	26.160,5
Spesa corrente al netto trasferimenti PA e interessi	19.110,7	6.661,2	23.646,5
Spesa per il personale	5.265,2	2.200,3	9.483,0
	percentuale in termini di spesa corrente netta		
Spese per gli organi istituzionali (a)	3,61	1,86	1,13
Incarichi professionali (b)	1,32	1,16	0,43
Acquisti di beni e servizi di rappresentanza (c)	0,06	0,21	0,09
Organizzazione manifestazioni e convegni (d)	0,56	0,99	0,76
Totale (a+b+c+d)	5,56	4,22	2,42
Spesa per il personale	27,55	33,03	40,10

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su Banca dati Siope

Tavola 11 - La spesa per organi istituzionali, incarichi professionali, acquisto di beni e servizi di rappresentanza, organizzazione manifestazione e convegni - I dati relativi ai comuni capoluogo di provincia - Alcuni indicatori

% spesa per organi istituzionali su spesa corrente netta (A)

Area	Classe dimensionale (in abitanti)				Totale
	inferiore a 100.000	da 100.000 a 300.000	da 300.000 a 500.000	Oltre 500.000	
Nord	1,48	1,33	1,07	0,49	1,19
Centro	1,52	1,45	1,32	0,55	1,34
Sud	3,19	2,02	1,62	1,11	1,97
Totale	1,99	1,63	1,30	0,75	1,50

% spesa consulenza su spesa corrente netta (B)

Area	Classe dimensionale (in abitanti)				Totale
	inferiore a 100.000	da 100.000 a 300.000	da 300.000 a 500.000	Oltre 500.000	
Nord	0,65	0,58	0,53	0,44	0,56
Centro	0,27	0,64	0,32	0,50	0,49
Sud	0,24	0,46	0,26	0,09	0,34
Totale	0,46	0,55	0,40	0,31	0,47

% costi acquisto di beni e servizi di rappresentanza su spesa corrente netta (C)

Area	Classe dimensionale (in abitanti)				Totale
	inferiore a 100.000	da 100.000 a 300.000	da 300.000 a 500.000	Oltre 500.000	
Nord	0,13	0,11	0,13	0,03	0,12
Centro	0,12	0,10	0,11	0,11	0,10
Sud	0,04	0,09	0,11	0,07	0,09
Totale	0,10	0,10	0,12	0,06	0,10

% spesa per organizzazione convegni e manifestazioni su spesa corrente netta (D)

Area	Classe dimensionale (in abitanti)				Totale
	inferiore a 100.000	da 100.000 a 300.000	da 300.000 a 500.000	Oltre 500.000	
Nord	1,15	1,27	0,73	0,47	0,99
Centro	0,66	0,84	0,65	0,56	0,74
Sud	0,44	0,75	1,24	0,56	0,82
Totale	0,85	0,96	0,88	0,53	0,87

% spesa complessiva (A+B+C+D) su spesa corrente netta

Area	Classe dimensionale (in abitanti)				Totale
	inferiore a 100.000	da 100.000 a 300.000	da 300.000 a 500.000	Oltre 500.000	
Nord	3,41	3,29	2,47	1,42	2,86
Centro	2,57	3,03	2,39	1,72	2,67
Sud	3,91	3,32	3,24	1,82	3,22
Totale	3,40	3,24	2,70	1,64	2,95

Spesa organi istituzionali procapite (in euro)

Area	Classe dimensionale (in abitanti)				Totale
	inferiore a 100.000	da 100.000 a 300.000	da 300.000 a 500.000	Oltre 500.000	
Nord	14	10	9	5	10
Centro	12	12	9	6	11
Sud	19	14	13	9	14
Totale	15	12	10	7	11

Spesa consulenze pro capite (in euro)

Area	Classe dimensionale (in abitanti)				Totale
	inferiore a 100.000	da 100.000 a 300.000	da 300.000 a 500.000	Oltre 500.000	
Nord	6	4	5	5	5
Centro	2	5	2	6	4
Sud	1	3	2	1	2
Totale	4	4	3	3	4

Spesa rappresentanza procapite (in euro)

Area	Classe dimensionale (in abitanti)				Totale
	inferiore a 100.000	da 100.000 a 300.000	da 300.000 a 500.000	Oltre 500.000	
Nord	1,2	0,8	1,1	0,3	0,9
Centro	0,9	1,0	0,7	1,2	0,9
Sud	0,3	0,6	0,9	0,6	0,6
Totale	0,9	0,8	1,0	0,6	0,8

Spesa convegni e manifestazioni pro capite (in euro)

Area	Classe dimensionale (in abitanti)				Totale
	inferiore a 100.000	da 100.000 a 300.000	da 300.000 a 500.000	Oltre 500.000	
Nord	11	9	6	5	8
Centro	5	7	5	6	6
Sud	3	5	11	5	7
Totale	8	7	7	5	7

Spesa complessiva pro-capite (in euro)

Area	Classe dimensionale (in abitanti)				Totale
	inferiore a 100.000	da 100.000 a 300.000	da 300.000 a 500.000	Oltre 500.000	
Nord	32	24	21	16	24
Centro	20	26	17	18	22
Sud	24	24	27	15	24
Totale	27	24	22	16	23

Spesa corrente netta pro-capite (in euro)

Area	Classe dimensionale (in abitanti)				Totale
	inferiore a 100.000	da 100.000 a 300.000	da 300.000 a 500.000	Oltre 500.000	
Nord	868	756	856	1089	843
Centro	759	835	720	1014	810
Sud	645	724	841	848	758
Totale	783	762	825	978	805

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su Banca dati Siope

Tavola 12 - Consistenza del personale regionale al 31 dicembre 2005 (valori assoluti e in rapporto alla popolazione complessiva e alla popolazione in età lavorativa) e incidenza media nel triennio del costo del lavoro sul totale della spesa corrente

REGIONE	Personale al 31/12/05	Personale su popolazione e in età lavorativa *10000	Indice totale RSO =100	Personale su popolazione e *10000	Indice totale RSO =100	% costo del lavoro / spese correnti media 2003-2005	Indice totale RSO =100
Piemonte	3.272	11,5	82,7	7,56	81,7	2,10	85,5
Lombardia	3.838	6,1	43,9	4,09	44,2	1,21	49,3
Veneto	3.103	9,8	70,5	6,60	71,3	1,74	70,8
Liguria	1.172	11,8	84,9	7,36	79,5	1,61	65,5
Emilia Romagna	3.469	12,8	92,1	8,36	90,3	1,94	79,1
Totale Nord	14.854	9,3	66,9	6,15	66,4	1,63	66,4
Toscana	2.839	12,1	87,1	7,89	85,3	1,98	80,7
Umbria	1.661	30,1	216,5	19,34	209,0	4,42	180,2
Marche	1.656	16,9	121,6	10,90	117,8	2,70	109,9
Lazio	3.643	10,3	74,1	6,91	74,7	2,00	81,5
Totale Centro	9.799	13,2	95,0	8,71	94,2	2,26	92,1
Abruzzo	1.773	20,9	150,4	13,65	147,5	3,73	152,2
Molise	913	43,8	315,1	28,36	306,5	6,42	261,7
Campania	9.016	23,2	166,9	15,57	168,3	3,79	154,5
Puglia	3.577	13,1	94,2	8,79	95,0	3,00	122,3
Basilicata	1.277	32,6	234,5	21,41	231,3	5,83	237,6
Calabria	4.592	34,4	247,5	22,85	247,0	6,62	269,7
Totale Sud	21.148	22,5	161,9	15,02	162,3	4,14	168,9
Totale RSO	45.801	13,9	100,0	9,25	100,0	2,45	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati RGS-SICO

Tavola 13 - Consistenza del personale dirigente per le regioni a statuto ordinario - 2003-2005

REGIONE	DIRIGENTI A TEMPO IND			DIRETTORI GENERALI			DIR A TEMPO DETERMINATO			TOTALE			Dirigenti in rapporto alla popolazione - indice Totale RSO=100		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
PIEMONTE	215	193	186	0	0	0	35	49	48	250	242	234	88,1	86,4	87,5
LOMBARDIA	230	210	189	35	36	50	26	27	25	291	272	265	47,7	44,9	45,7
VENETO	159	153	136	0	16	16	51	58	74	210	226	225	68,4	74,2	77,5
LIGURIA	83	78	74	11	11	12	1	4	5	95	93	91	90,1	89,9	92,5
EMILIA ROMAGNA	180	175	158	11	10	11	43	42	47	234	227	217	86,6	84,8	84,6
Totale Nord	868	808	744	57	73	88	156	180	199	1.080	1.061	1.032	68,5	67,9	69,1
Totale Centro	826	775	743	24	25	23	52	81	56	903	882	822	122,7	120,9	118,3
TOSCANA	184	174	168	9	9	9	5	5	6	198	188	184	84,0	80,4	82,8
UMBRIA	122	107	100	9	9	8	2	2	2	133	118	110	237,8	212,2	207,3
MARCHE	81	71	68	6	7	6	10	13	14	97	90	88	97,5	91,2	93,8
LAZIO	439	424	407	0	0	0	36	62	34	475	486	441	137,7	142,4	135,4
Totale Sud	1.157	1.149	1.092	41	41	37	67	77	75	1.265	1.267	1.204	135,3	137,9	138,4
Totale RSO	2.851	2.733	2.579	122	139	149	276	338	330	3.248	3.210	3.058	100	100	100

Fonte:

RGS-SICO

* Alle 5 unità risultanti nella consistenza Dir gen Campania 2004 non corrisponde alcuna mensilità erogata

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati RGS-SICO

Tavola 14 - Retribuzione media annua del personale dirigente

	retribuzione media annua			Indice - Totale Rso = 100		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
PIEMONTE	84.820	89.862	89.887	108,5	108,3	102,6
LOMBARDIA	86.192	92.079	110.623	110,2	110,9	126,3
VENETO	74.880	82.503	84.614	95,7	99,4	96,6
LIGURIA	74.386	77.416	78.704	95,1	93,3	89,9
EMILIA ROMAGNA	77.951	80.155	80.545	99,7	96,6	92,0
Totale Nord	80.849	85.690	91.102	103,4	103,2	104,0
TOSCANA	77.089	83.333	84.577	98,6	100,4	96,6
UMBRIA	68.820	75.666	80.339	88,0	91,2	91,7
MARCHE	79.158	89.400	89.825	101,2	107,7	102,6
LAZIO	69.859	73.318	93.744	89,3	88,3	107,0
Totale Centro	72.290	77.408	89.488	92,4	93,2	102,2
ABRUZZO	80.023	80.639	81.346	102,3	97,1	92,9
MOLISE	79.141	93.047	91.817	101,2	112,1	104,8
CAMPANIA	87.693	85.137	81.480	112,1	102,6	93,0
PUGLIA	55.656	74.228	70.049	71,2	89,4	80,0
BASILICATA	87.217	86.778	87.029	111,5	104,5	99,4
CALABRIA	94.432	91.807	93.423	120,7	110,6	106,7
Totale Sud	80.187	84.669	83.257	102,5	102,0	95,1
Totale RSO	78.209	83.012	87.587	100	100	100

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati RGS-SICO

Tavola 15 - Retribuzione media annua del personale dirigente a tempo indeterminato

	retribuzione media annua			Indice - Totale Rso = 100		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
PIEMONTE	79.624	86.192	86.418	107,1	109,5	105,3
LOMBARDIA	80.728	85.236	98.784	108,6	108,3	120,4
VENETO	68.750	69.970	69.927	92,5	88,9	85,2
LIGURIA	65.959	68.264	68.631	88,7	86,7	83,6
EMILIA ROMAGNA	73.550	74.425	76.903	99,0	94,6	93,7
Totale Nord	75.350	78.612	82.745	101,4	99,9	100,8
TOSCANA	74.131	80.380	81.257	99,7	102,1	99,0
UMBRIA	65.097	71.542	76.573	87,6	90,9	93,3
MARCHE	74.220	83.081	83.222	99,9	105,6	101,4
LAZIO	65.880	71.534	89.294	88,6	90,9	108,8
Totale Centro	68.426	74.568	85.212	92,1	94,7	103,8
ABRUZZO	79.959	79.994	80.713	107,6	101,6	98,3
MOLISE	77.304	88.255	88.260	104,0	112,1	107,5
CAMPANIA	86.546	83.523	79.933	116,4	106,1	97,4
PUGLIA	55.611	74.291	69.951	74,8	94,4	85,2
BASILICATA	81.026	80.738	80.640	109,0	102,6	98,3
CALABRIA	92.854	85.391	83.884	124,9	108,5	102,2
Totale Sud	77.770	81.576	79.474	104,6	103,6	96,8
Totale RSO	74.325	78.711	82.071	100	100	100

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati RGS-SICO

Tavola 16 - Retribuzione media annua del personale dirigente a tempo indeterminato

	retribuzione media annua			Indice - Totale Rso = 100		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
PIEMONTE	116.711	104.323	103.362	119,2	112,1	101,9
LOMBARDIA	75.853	81.782	90.428	77,5	87,9	89,1
VENETO	94.083	93.862	91.586	96,1	100,8	90,3
LIGURIA	70.752	67.178	68.958	72,3	72,2	68,0
EMILIA ROMAGNA	81.807	88.096	78.213	83,6	94,6	77,1
Totale Nord	92.580	92.975	90.518	94,6	99,9	89,2
TOSCANA	73.267	72.919	75.677	74,9	78,3	74,6
UMBRIA	64.151	67.943	72.488	65,5	73,0	71,5
MARCHE	75.474	76.148	77.326	77,1	81,8	76,2
LAZIO	118.019	85.575	147.009	120,6	91,9	144,9
Totale Centro	104.343	82.895	119.150	106,6	89,1	117,5
ABRUZZO	80.858	89.750	88.859	82,6	96,4	87,6
MOLISE	67.275	75.436	90.655	68,7	81,0	89,4
CAMPANIA	101.504	117.073	103.711	103,7	125,8	102,2
PUGLIA						
BASILICATA	81.025	81.948	81.157	82,8	88,0	80,0
CALABRIA	96.708	90.924	127.237	98,8	97,7	125,4
Totale Sud	95.336	103.058	118.472	97,4	110,7	116,8
Totale RSO	97.876	93.086	101.437	100	100	100

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati RGS-SICO

* Pur se la consistenza è zero è transitata in servizio una unità di personale per un periodo inferiore all'anno

Tavola 17 - Consistenza del personale delle categorie

REGIONE	CATEGORIE			Indice - Totale Rso = 100		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
PIEMONTE	2.677	2.790	2.801	79,5	84,2	85,9
LOMBARDIA	3.246	3.219	3.185	44,8	44,9	45,0
VENETO	2.658	2.516	2.461	72,9	69,9	69,6
LIGURIA	1.015	974	980	81,1	79,6	81,8
EMILIA ROMAGNA	2.361	2.387	2.375	73,6	75,4	76,0
Totale Nord	11.957	11.886	11.801	63,9	64,3	64,9
TOSCANA	2.332	2.355	2.378	83,3	85,1	87,8
UMBRIA	1.425	1.388	1.376	214,6	211,0	212,8
MARCHE	1.421	1.441	1.434	120,2	123,5	125,4
LAZIO	2.831	2.829	2.835	69,1	70,1	71,5
Totale Centro	8.008	8.013	8.023	91,6	92,9	94,8
ABRUZZO	1.743	1.681	1.519	172,0	168,5	155,3
MOLISE	776	714	789	303,6	286,2	325,5
CAMPANIA	6.935	6.925	6.729	152,2	155,0	154,4
PUGLIA	3.628	3.496	3.407	113,3	111,5	111,2
BASILICATA	1.128	1.110	1.115	237,4	239,7	248,3
CALABRIA	4.393	4.148	3.879	274,9	265,9	256,4
Totale Sud	18.604	18.074	17.438	167,6	166,2	164,5
Totale RSO	38.569	37.973	37.262	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati RGS-SICO

Tavola 18 - Retribuzione media annua del personale delle categorie

	retribuzione media annua			Indice - Totale Rso = 100		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
PIEMONTE	27.356	30.320	31.209	108,3	109,1	110,4
LOMBARDIA	27.520	28.837	29.601	108,9	103,7	104,7
VENETO	24.247	26.706	27.168	96,0	96,1	96,1
LIGURIA	24.611	28.995	28.049	97,4	104,3	99,2
EMILIA ROMAGNA	25.439	26.347	27.868	100,7	94,8	98,6
Totale Nord	26.098	28.247	28.998	103,3	101,6	102,6
TOSCANA	24.034	26.532	27.250	95,1	95,4	96,4
UMBRIA	22.052	26.384	26.596	87,3	94,9	94,1
MARCHE	25.821	27.507	28.141	102,2	99,0	99,6
LAZIO	29.999	32.880	33.661	118,7	118,3	119,1
Totale Centro	26.107	28.923	29.562	103,3	104,1	104,6
ABRUZZO	24.305	26.726	25.952	96,2	96,1	91,8
MOLISE	24.906	29.927	26.690	98,6	107,7	94,4
CAMPANIA	27.087	29.311	29.121	107,2	105,4	103,0
PUGLIA	21.296	23.351	24.741	84,3	84,0	87,5
BASILICATA	26.200	27.902	28.495	103,7	100,4	100,8
CALABRIA	22.083	25.623	26.137	87,4	92,2	92,5
Totale Sud	24.363	27.001	27.166	96,4	97,1	96,1
Totale RSO	25.263	27.797	28.262	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati RGS-SICO

Appendice 1

La ripartizione della spesa per gli uffici di diretta collaborazione, per consulenze, commissioni e incarichi continuativi e di studio e ricerca per amministrazione.

AP.1

**Spesa per il funzionamento dei Gabinetti e Uffici di diretta collaborazione ripartita per Ministeri
- stanziamenti iniziali di competenza - bilancio dello Stato**

(importi in migliaia di euro)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (dlb)
<i>economia e finanze</i>	37.261	39.963	39.429	38.253	36.467	38.864
<i>sviluppo economico</i>	13.413	12.655	11.906	11.170	8.823	10.358
<i>lavoro</i>	9.119	6.147	10.203	12.717	9.377	9.882
<i>giustizia</i>	36.889	42.816	44.212	39.608	42.799	29.873
<i>affari esteri</i>	9.600	11.032	10.838	10.284	12.359	12.694
<i>pubblica istruzione</i>	19.110	17.999	17.531	16.667	11.927	11.331
<i>interno</i>	21.940	24.391	27.190	26.933	32.762	29.900
<i>ambiente</i>	12.447	10.666	12.939	12.287	12.391	15.656
<i>infrastrutture</i>	14.367	17.916	22.854	27.490	13.544	14.244
<i>comunicazioni</i>	9.534	10.002	7.970	7.794	7.909	8.270
<i>difesa</i>	14.556	17.157	19.909	19.856	20.548	19.913
<i>politiche agricole</i>	5.885	5.993	6.963	6.606	7.444	8.119
<i>beni culturali</i>	15.453	15.693	15.695	15.116	16.438	16.737
<i>salute</i>	9.018	8.900	9.309	10.256	9.300	10.546
<i>trasporti</i>				0	9.428	10.042
<i>università</i>				0	7.230	7.351
<i>solidarietà sociale</i>					5.350	5.938
<i>commercio internazionale</i>				0	6.345	4.485
Totale complessivo	228.592	241.331	256.948	255.037	270.441	264.204

Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati RGS - CDC

AP.2

**Spesa per il funzionamento dei Gabinetti e Uffici di diretta collaborazione
ripartita per Ministeri - stanziamenti definitivi di competenza - bilancio dello
Stato**

(importi in migliaia di euro)

	2003	2004	2005	2006
<i>economia e finanze</i>	45.661	42.015	43.451	44.870
<i>sviluppo economico</i>	16.059	14.297	15.969	12.331
<i>lavoro</i>	12.045	10.452	11.798	15.143
<i>giustizia</i>	43.438	40.888	43.852	39.980
<i>affari esteri</i>	11.752	12.651	10.960	11.327
<i>pubblica istruzione</i>	26.979	21.707	18.516	17.327
<i>interno</i>	31.142	27.908	29.350	32.539
<i>ambiente</i>	15.946	17.231	16.039	15.645
<i>infrastrutture</i>	36.047	32.908	27.175	35.873
<i>comunicazioni</i>	10.540	9.940	8.486	7.999
<i>difesa</i>	17.326	17.764	20.168	20.600
<i>politiche agricole</i>	12.342	11.705	12.840	9.626
<i>beni culturali</i>	16.370	18.249	17.032	16.429
<i>salute</i>	12.397	10.563	10.234	12.591
<i>trasporti</i>				2.573
<i>università</i>				2.349
<i>solidarietà sociale</i>				
<i>commercio internazionale</i>				1.978
Totale complessivo	308.045	288.277	285.869	299.181

Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati RGS - CDC

AP.3

**Spesa per il funzionamento dei Gabinetti e Uffici di diretta collaborazione
ripartita per Ministeri - impegni - bilancio dello Stato**

(importi in migliaia di euro)

	2003	2004	2005	2006
<i>economia e finanze</i>	39.326	36.632	37.026	38.573
<i>sviluppo economico</i>	13.973	12.136	15.706	14.463
<i>lavoro</i>	10.012	9.251	12.175	11.851
<i>giustizia</i>	40.873	37.094	39.973	38.531
<i>affari esteri</i>	9.880	12.088	10.245	11.412
<i>pubblica istruzione</i>	21.245	19.911	16.832	15.943
<i>interno</i>	25.771	26.004	27.691	32.425
<i>ambiente</i>	14.974	16.810	15.115	14.984
<i>infrastrutture</i>	35.496	30.511	26.780	32.203
<i>comunicazioni</i>	9.811	9.601	8.779	7.882
<i>difesa</i>	15.979	17.092	18.628	19.641
<i>politiche agricole</i>	11.183	11.184	12.544	10.366
<i>beni culturali</i>	16.111	18.213	16.451	15.170
<i>salute</i>	10.523	9.928	9.971	11.807
<i>trasporti</i>				2.060
<i>università</i>				1.551
<i>solidarietà sociale</i>				
<i>commercio internazionale</i>				1.641
Totale complessivo	275.157	266.455	267.916	280.501

Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati RGS - CDC

AP.4

Spesa per commissioni, comitati e consigli ripartita per Ministeri - stanziamenti iniziali di competenza - bilancio dello Stato

<i>cod.ec.III livello</i>	<i>(importi in migliaia di euro)</i>					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (dlb)
2.2.8 consumi intermedi - acquisto di servizi - commissioni, comitati e consigli	168.017	206.972	189.223	137.785	167.687	164.206
<i>economia e finanze</i>	109.418	129.601	121.235	81.528	114.543	110.216
<i>sviluppo economico</i>	1.534	1.534	1.504	1.419	1.460	1.464
<i>lavoro</i>	13.102	15.518	16.480	11.085	10.005	10.092
<i>giustizia</i>	3.966	4.009	3.701	2.764	2.547	3.263
<i>affari esteri</i>	26	26	0	0	0	0
<i>pubblica istruzione</i>	7.274	7.396	6.945	4.829	2.822	2.661
<i>interno</i>	2.020	2.020	1.727	5.238	4.457	4.411
<i>ambiente</i>	18.400	28.919	21.497	16.390	15.236	15.161
<i>infrastrutture</i>	1.768	3.325	4.050	4.930	108	119
<i>comunicazioni</i>	162	162	353	199	197	164
<i>difesa</i>	1.551	1.491	1.458	1.437	1.954	1.607
<i>politiche agricole</i>	973	2.844	594	540	464	579
<i>beni culturali</i>	6.394	6.381	6.187	4.768	4.482	4.599
<i>salute</i>	1.430	3.746	3.494	2.658	5.082	5.101
<i>trasporti</i>				0	2.286	2.238
<i>università</i>				0	1.241	1.742
<i>solidarietà sociale</i>					801	786
<i>commercio internazionale</i>				0	2	2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati RGS - CDC

AP.5

Spesa per commissioni, comitati e consigli ripartita per Ministeri - stanziamenti definitivi di competenza - bilancio dello Stato

<i>cod.ec.III livello</i>	<i>(importi in migliaia di euro)</i>			
	2003	2004	2005	2006
2.2.8 consumi intermedi - acquisto di servizi - commissioni, comitati e consigli	233.159	235.639	222.256	190.222
<i>economia e finanze</i>	126.992	131.838	120.621	109.570
<i>sviluppo economico</i>	1.710	1.759	1.827	1.492
<i>lavoro</i>	15.263	18.167	19.680	13.757
<i>giustizia</i>	5.368	4.520	4.995	4.962
<i>affari esteri</i>	26	26	180	372
<i>pubblica istruzione</i>	7.909	7.046	5.812	4.866
<i>interno</i>	1.830	3.237	4.866	4.640
<i>ambiente</i>	37.582	37.327	31.667	26.532
<i>infrastrutture</i>	10.561	8.654	9.418	7.666
<i>comunicazioni</i>	166	257	235	172
<i>difesa</i>	1.616	2.176	1.989	1.806
<i>politiche agricole</i>	3.374	2.462	2.425	1.711
<i>beni culturali</i>	7.058	6.642	6.784	5.737
<i>salute</i>	13.705	11.527	11.756	6.354
<i>trasporti</i>	0	0	0	62
<i>università</i>	0	0	0	522
<i>solidarietà sociale</i>	0	0	0	0
<i>commercio internazionale</i>	0	0	0	2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati RGS - CDC

AP.6

Spesa per commissioni, comitati e consigli ripartita per Ministeri - impegni - bilancio dello Stato

<i>cod.ec.III livello</i>	<i>(importi in migliaia di euro)</i>				
	2002	2003	2004	2005	2006
2.2.8 consumi intermedi - acquisto di servizi - commissioni, comitati e consigli	182.751	209.113	219.507	206.147	179.759
<i>economia e finanze</i>	113.884	120.998	128.436	112.868	108.960
<i>sviluppo economico</i>	1.279	1.526	1.542	1.601	1.456
<i>lavoro</i>	20.320	13.317	16.101	18.462	11.731
<i>giustizia</i>	3.079	4.614	3.081	4.663	4.276
<i>affari esteri</i>	0	0	0	180	275
<i>pubblica istruzione</i>	3.784	5.890	4.700	4.364	4.092
<i>interno</i>	2.071	1.697	3.219	4.052	3.704
<i>ambiente</i>	19.189	32.648	34.317	28.874	23.473
<i>infrastrutture</i>	6.864	5.783	7.160	9.336	6.521
<i>comunicazioni</i>	174	131	252	225	158
<i>difesa</i>	1.336	1.156	1.845	1.595	1.422
<i>politiche agricole</i>	2.493	3.036	2.441	2.207	1.668
<i>beni culturali</i>	6.170	7.054	6.634	6.547	5.705
<i>salute</i>	2.108	11.262	9.780	11.172	6.094
<i>trasporti</i>					0
<i>università</i>					226
<i>solidarietà sociale</i>					0
<i>commercio internazionale</i>					0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati RGS - CDC

AP.7

Spesa per compensi per incarichi continuativi ripartita per Ministeri - stanziamenti iniziali di competenza - bilancio dello Stato

(importi in migliaia di euro)

<i>cod.ec.III livello</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (dlb)
2.2.9 consumi intermedi - acquisto di servizi - compensi per incarichi continuativi	61.781	58.519	57.646	39.299	31.511	17.858
<i>economia e finanze</i>	29.952	32.259	32.863	26.074	5.950	3.074
<i>sviluppo economico</i>	410	410	312	229	13.286	126
<i>lavoro</i>	582	582	430	302	43	38
<i>giustizia</i>	984	984	851	653	544	543
<i>affari esteri</i>	728	728	384	222	248	236
<i>pubblica istruzione</i>	519	519	432	257	1	1
<i>interno</i>	3.666	3.666	3.321	3.050	2.554	2.556
<i>ambiente</i>	184	184	96	54	22	22
<i>infrastrutture</i>	320	327	644	360	167	142
<i>comunicazioni</i>	0	0	0			
<i>difesa</i>	16.794	15.072	16.018	5.894	7.214	9.712
<i>politiche agricole</i>	0	0	0	0	0	0
<i>beni culturali</i>	545	522	474	401	451	524
<i>salute</i>	7.100	3.269	1.821	1.804	445	446
<i>trasporti</i>				0	207	206
<i>università</i>				0		
<i>solidarietà sociale</i>					187	188
<i>commercio internazionale</i>				0	193	45

Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati RGS - CDC

I compensi per incarichi continuativi (2.2.9) stanziati dal Ministero della giustizia, sono depurati dalle indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai giudici onorari aggregati, ai giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari, (cap. 1362, imputato alla categoria 2.2.9 a partire dall'esercizio finanziario 2005 e derivante dal capitolo 1360, avente ad oggetto spese di giustizia, e assegnato alla categoria 2.2.14 per acquisto di altri servizi effettivi).

AP.8

Spesa per compensi per incarichi continuativi ripartita per Ministeri - stanziamenti definitivi di competenza - bilancio dello Stato

<i>cod.ec.III livello</i>	<i>(importi in migliaia di euro)</i>			
	2003	2004	2005	2006
2.2.9 consumi intermedi - acquisto di servizi - compensi per incarichi continuativi	75.578	61.180	57.601	52.110
<i>economia e finanze</i>	34.271	21.663	29.148	26.363
<i>sviluppo economico</i>	363	160	183	137
<i>lavoro</i>	629	763	691	600
<i>giustizia</i>	1.619	947	1.388	1.341
<i>affari esteri</i>	997	684	528	798
<i>pubblica istruzione</i>	519	290	348	50
<i>interno</i>	4.844	6.167	4.622	3.226
<i>ambiente</i>	152	151	111	93
<i>infrastrutture</i>	1.611	1.276	1.059	322
<i>comunicazioni</i>	0	0	0	0
<i>difesa</i>	18.546	17.250	16.478	15.814
<i>politiche agricole</i>	1.206	738	574	606
<i>beni culturali</i>	729	505	475	586
<i>salute</i>	10.093	10.587	1.997	1.804
<i>trasporti</i>	0	0	0	232
<i>università</i>	0	0	0	101
<i>solidarietà sociale</i>	0	0	0	0
<i>commercio internazionale</i>	0	0	0	37

Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati RGS - CDC

I compensi per incarichi continuativi (2.2.9) stanziati dal Ministero della giustizia, sono depurati dalle indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai giudici onorari aggregati, ai giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari, (cap. 1362, imputato alla categoria 2.2.9 a partire dall'esercizio finanziario 2005 e derivante dal capitolo 1360, avente ad oggetto spese di giustizia, e assegnato alla categoria 2.2.14 per acquisto di altri servizi effettivi).

AP.9

Spesa per compensi per incarichi continuativi ripartita per Ministeri - impegni - bilancio dello Stato

<i>cod.ec.III livello</i>	<i>(importi in migliaia di euro)</i>				
	2002	2003	2004	2005	2006
2.2.9 consumi intermedi - acquisto di servizi - compensi per incarichi continuativi	52.321	66.404	53.413	52.976	47.820
<i>economia e finanze</i>	25.045	30.526	16.799	26.732	24.551
<i>sviluppo economico</i>	22	79	90	90	50
<i>lavoro</i>	535	569	749	426	559
<i>giustizia</i>	362	1.101	765	606	946
<i>affari esteri</i>	624	877	612	490	732
<i>pubblica istruzione</i>	477	392	278	188	37
<i>interno</i>	2.783	4.512	5.741	4.410	2.980
<i>ambiente</i>	159	122	124	111	88
<i>infrastrutture</i>	1.853	1.588	1.273	1.011	129
<i>comunicazioni</i>		0	0	0	0
<i>difesa</i>	16.284	17.597	16.851	16.067	14.539
<i>politiche agricole</i>	345	924	731	447	577
<i>beni culturali</i>	538	729	502	465	581
<i>salute</i>	3.293	7.387	8.899	1.932	1.778
<i>trasporti</i>					225
<i>università</i>					18
<i>solidarietà sociale</i>					
<i>commercio internazionale</i>					30

Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati RGS - CDC

I compensi per incarichi continuativi (2.2.9), impegnati dal Ministero della giustizia, sono depurati dalle indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai giudici onorari aggregati, ai giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari, (cap. 1362, imputato alla categoria 2.2.9 a partire dall'esercizio finanziario 2005 e derivante dal capitolo 1360, avente ad oggetto spese di giustizia, ma assegnato alla categoria 2.2.14 per acquisto di altri servizi effettivi).

AP.10

Spesa per studi consulenze e indagini ripartita per Ministeri - stanziamenti iniziali di competenza - bilancio dello Stato

<i>cod.ec.III livello</i>	<i>(importi in migliaia di euro)</i>					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (dlb)
2.2.10 consumi intermedi - acquisto di servizi - studi consulenze e indagini	84.970	83.980	65.868	82.753	70.446	76.796
<i>economia e finanze</i>	30.686	30.037	23.832	14.721	13.191	14.796
<i>sviluppo economico</i>	5.092	5.092	4.846	4.539	6.676	4.137
<i>lavoro</i>	496	496	392	227	123	122
<i>giustizia</i>	1.322	1.322	869	420	15	15
<i>affari esteri</i>	6.805	6.832	7.467	23.848	9.803	9.221
<i>pubblica istruzione</i>	7.453	7.433	5.364	9.617	8.164	8.310
<i>interno</i>	1.268	1.268	1.003	594	430	430
<i>ambiente</i>	3.185	2.151	1.835	1.398	1.499	3.079
<i>infrastrutture</i>	15.288	15.288	8.064	8.833	4.746	4.721
<i>comunicazioni</i>	1.444	1.334	689	405	371	261
<i>difesa</i>	4.182	4.396	3.710	2.023	2.031	2.363
<i>politiche agricole</i>	3.401	3.401	3.086	2.709	2.978	2.976
<i>beni culturali</i>	24	24	18	11	8	8
<i>salute</i>	4.324	4.907	4.695	13.407	11.392	12.709
<i>trasporti</i>				0	5.961	10.956
<i>università</i>				0	1.171	801
<i>solidarietà sociale</i>					1.883	1.889
<i>commercio internazionale</i>				0	3	2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati RGS - CDC

Le spese per studi, consulenze e indagini (2.2.10) previste per il Ministero dell'economia e delle finanze sono al netto degli oneri derivanti da operazioni di alienazione e ammortamento di partecipazioni e beni da dismettere e importi da versare al FATS (cap. 1592, imputato alla categoria 2.2.10)

AP.11

Spesa per studi consulenze e indagini ripartita per Ministeri - stanziamenti definitivi di competenza - bilancio dello Stato

<i>cod.ec.III livello</i>	<i>(importi in migliaia di euro)</i>			
	2003	2004	2005	2006
2.2.10 consumi intermedi - acquisto di servizi - studi consulenze e indagini	137.299	102.755	100.346	117.760
<i>economia e finanze</i>	33.396	23.542	20.749	19.236
<i>sviluppo economico</i>	6.256	5.527	5.610	5.923
<i>lavoro</i>	1.776	881	1.016	1.371
<i>giustizia</i>	1.232	33	26	28
<i>affari esteri</i>	5.375	7.671	21.488	17.877
<i>pubblica istruzione</i>	14.122	19.013	17.636	12.736
<i>interno</i>	872	1.314	565	582
<i>ambiente</i>	3.906	1.859	2.404	1.424
<i>infrastrutture</i>	45.633	22.673	9.942	34.714
<i>comunicazioni</i>	1.368	773	351	161
<i>difesa</i>	6.724	4.854	10.200	2.943
<i>politiche agricole</i>	7.458	6.244	3.802	5.115
<i>beni culturali</i>	377	226	9	11
<i>salute</i>	8.804	8.147	6.550	14.964
<i>trasporti</i>	0	0	0	11
<i>università</i>	0	0	0	612
<i>solidarietà sociale</i>	0	0	0	0
<i>commercio internazionale</i>	0	0	0	51

Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati RGS - CDC

Le spese per studi, consulenze e indagini (2.2.10) previste per il Ministero dell'economia e delle finanze sono al netto degli oneri derivanti da operazioni di alienazione e ammortamento di partecipazioni e beni da dismettere e importi da versare al FATS (cap. 1592, imputato alla categoria 2.2.10)

AP.12

Spesa per studi consulenze e indagini ripartita per Ministeri - impegni - bilancio dello Stato

<i>cod.ec.III livello</i>	<i>(importi in migliaia di euro)</i>				
	2002	2003	2004	2005	2006
2.2.10 consumi intermedi - acquisto di servizi - studi consulenze e indagini	70.838	105.078	77.526	91.417	96.510
<i>economia e finanze</i>	20.630	27.440	14.905	15.789	16.450
<i>sviluppo economico</i>	2.562	4.845	2.983	4.546	4.628
<i>lavoro</i>	1.123	1.248	494	904	1.214
<i>giustizia</i>	1.526	1.206	32	8	27
<i>affari esteri</i>	13.044	5.075	6.415	21.038	16.474
<i>pubblica istruzione</i>	10.867	12.937	18.233	16.817	12.007
<i>interno</i>	291	805	897	550	432
<i>ambiente</i>	2.724	3.612	1.659	2.204	1.370
<i>infrastrutture</i>	4.157	26.115	11.988	8.721	21.306
<i>comunicazioni</i>	1.022	714	773	348	146
<i>difesa</i>	3.485	6.554	4.809	10.160	2.849
<i>politiche agricole</i>	4.159	6.883	6.111	3.789	5.044
<i>beni culturali</i>	23	377	195	8	6
<i>salute</i>	5.224	7.266	8.033	6.535	14.140
<i>trasporti</i>					0
<i>università</i>					373
<i>solidarietà sociale</i>					0
<i>commercio internazionale</i>					44

Fonte: elaborazione Corte dei conti su banca dati RGS - CDC

Le spese per studi, consulenze e indagini (2.2.10) impegnate dal Ministero dell'economia e delle finanze sono al netto degli oneri derivanti da operazioni di alienazione e ammortamento di partecipazioni e beni da dismettere e importi da versare al FATS (cap. 1592, imputato alla categoria 2.2.10)

Appendice 2

La spesa per organi istituzionali, partecipazione e decentramento nei rendiconti delle province.

La spesa per organi istituzionali, partecipazione e decentramento nei rendiconti delle province.

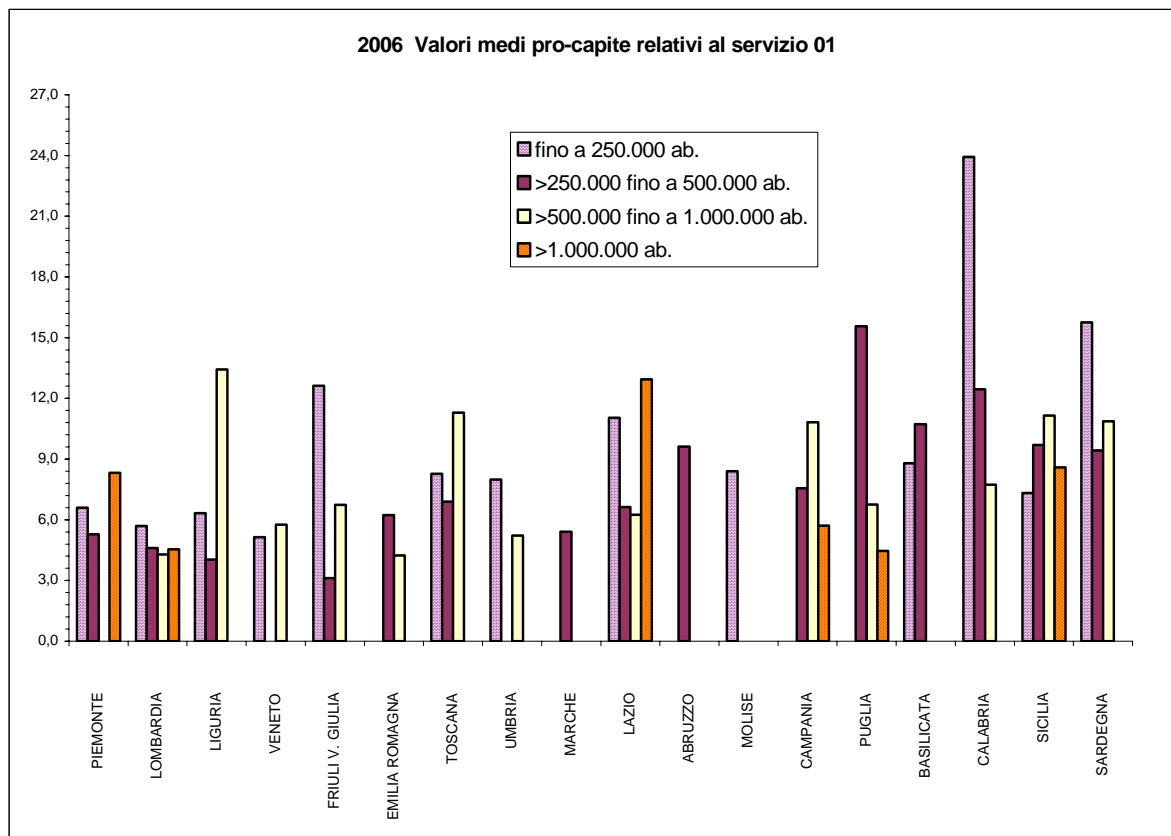
L'esame dei dati di competenza e di cassa del titolo I relativi alla funzione prima "amministrazione generale", ed in particolare del Servizio I, consente la rilevazione complessiva della spesa per organi istituzionali, partecipazione e decentramento.

Nella lettura dei risultati va comunque tenuto presente che l'imputazione della spesa ai diversi servizi ed interventi è sensibile alla struttura organizzativa della quale l'ente ha inteso dotarsi (negli enti più grandi può essere utilizzata una struttura dedicata al supporto agli organi istituzionali, mentre, verosimilmente al calare della dimensione, tale supporto può essere fornito da strutture non dedicate) e anche a possibili valutazioni soggettive nell'imputare le spese ai diversi servizi e interventi.

L'esame sulle province (riferito pressochè all'universo degli enti) ha riguardato i diversi interventi che compongono il Servizio I - organi istituzionali, partecipazione e decentramento.

Nel complesso la spesa media pro-capite è, a livello nazionale, pari a 7,8 euro. Un risultato che si accompagna ad una forte variabilità: in Calabria ed in Sardegna, il dato risulta particolarmente elevato (rispettivamente 17 e 13 euro). Nelle province delle regioni meridionali ed insulari, ad eccezione della Campania, si presenta un valore superiore alla media. Nel nord, invece, è il Friuli a superare la spesa media pro-capite attestandosi a 8,8 euro. Considerando l'ampiezza demografica delle province (a prescindere dall'aggregato regionale) emerge che la spesa media pro-capite per l'intero servizio, risulta compresa in valori che vanno dai 9,7 euro per le province più piccole ai 6,6 euro per quelle con oltre 1.000.000 di abitanti. Risulta, quindi, che il livello della spesa è inversamente proporzionale alla dimensione demografica e ciò si verifica nonostante che le indennità siano più elevate al crescere della popolazione. Questo fenomeno è conseguente alla diseconomia di scala che riguarda gli enti di minori dimensioni, che comunque devono essere dotati degli organi istituzionali.

Facendo interagire gli effetti collegati alla dimensione demografica con quelli dell'appartenenza al territorio, risulta una forte variabilità intragruppo e quindi una dispersione della voce di spesa considerata che rende evidente la non esaustività dei criteri di lettura (territorio e ampiezza) considerati.

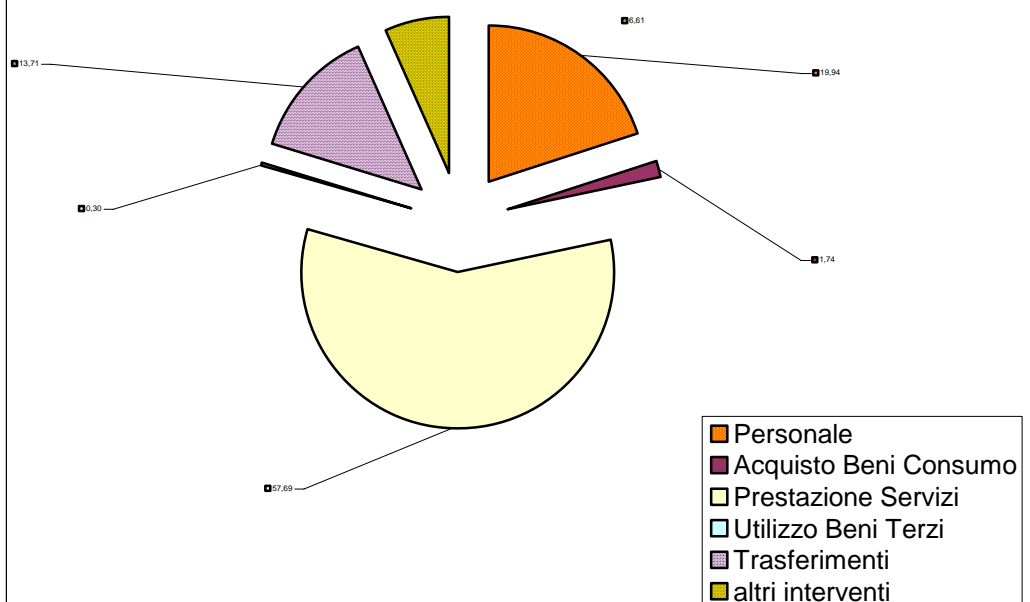


Analizzando la spesa per il servizio in termini di composizione tra interventi si nota che la quota più rilevante è costituita dalla prestazione di servizi, seguita da quella per il personale e dai trasferimenti. Per la prestazione di servizi si nota che all'aumento della dimensione degli enti corrisponde una riduzione della quota di spesa. Ciò può significare che tale spesa, che include quale voce fondamentale quella per gettoni e indennità, risulta incompressibile, mentre le altre vanno a ridursi al minimo. Un ulteriore motivo potrebbe essere costituito dall'inserimento in tale intervento anche della spesa per collaborazioni a vario titolo.

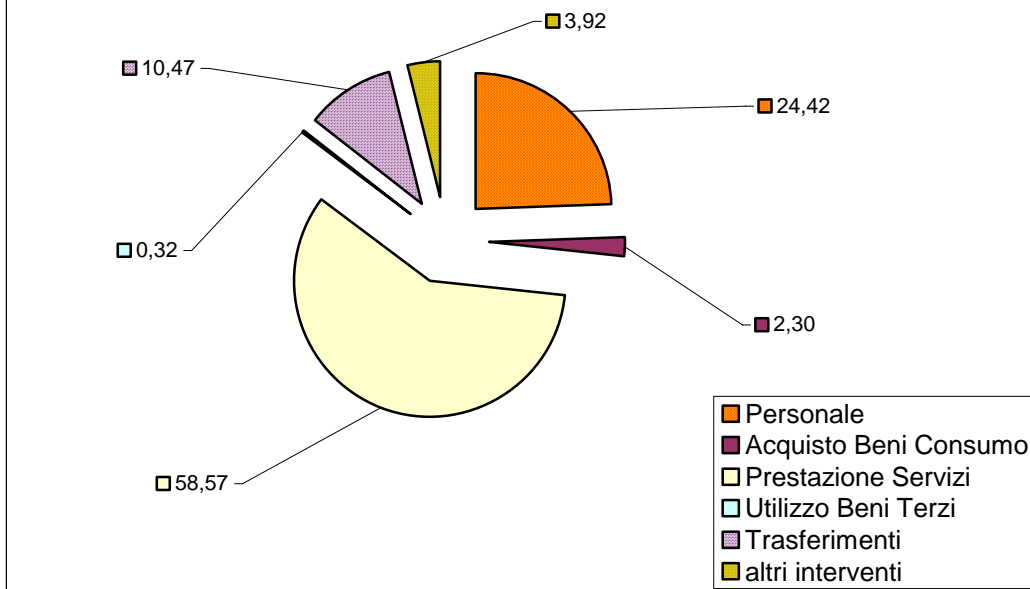
Si evidenzia una quota più significativa della spesa per trasferimenti nelle province più grandi. Tra le province più popolose il dato dei trasferimenti si eleva al 33 per cento della spesa complessiva per il servizio e in alcuni casi risulta superiore sia a quella per il personale che a quella per servizi²¹.

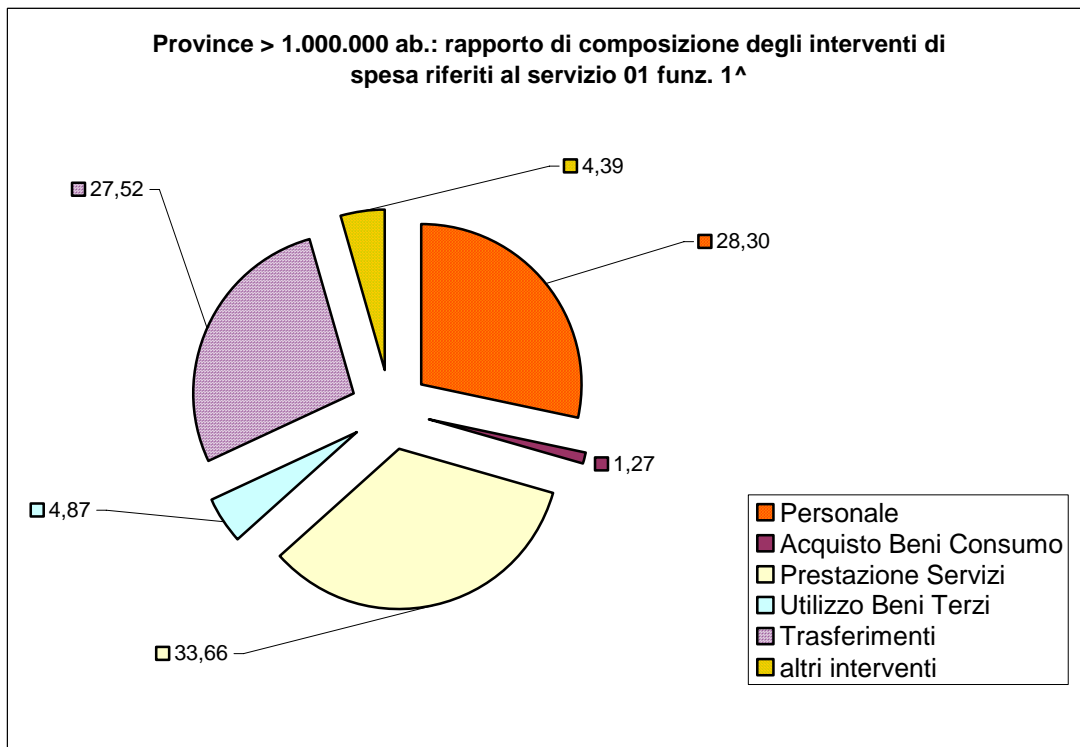
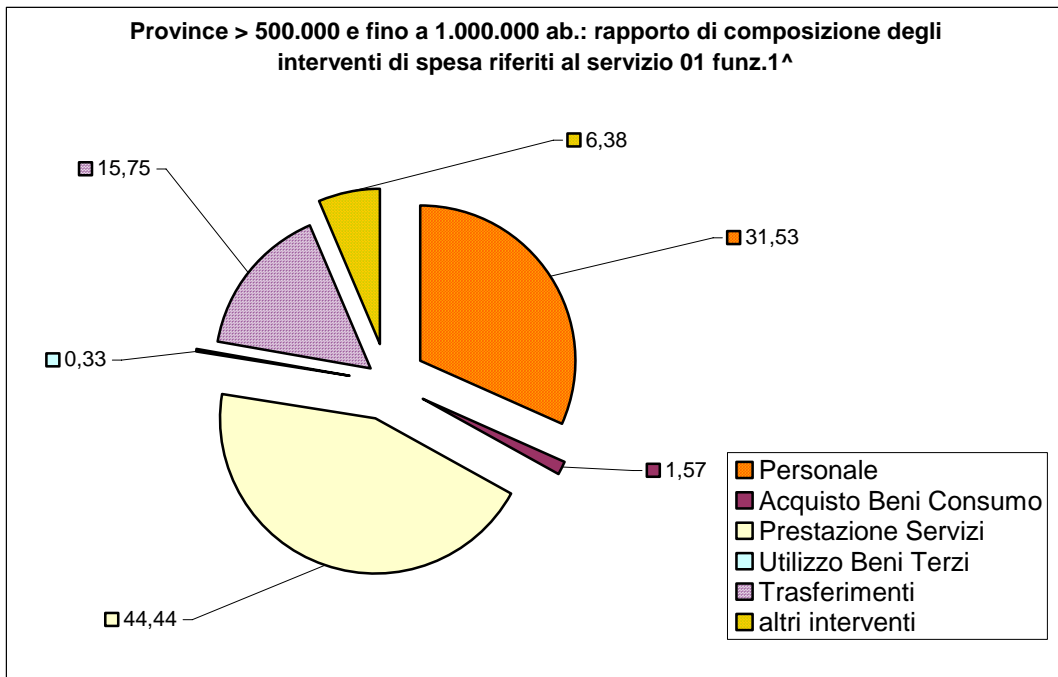
²¹ Da una limitata analisi dei casi di province con elevati trasferimenti è emerso che l'operazione più consistente ha riguardato un contributo ai comuni per le elezioni amministrative; a tale intervento sono stati inoltre imputati contributi a vario titolo ad associazioni umanitarie o per iniziative culturali.

Province fino a 250.000 ab.: rapporto di composizione degli interventi di spesa riferiti al servizio 01 funz.1^



Province >250.000 e fino a 500.000 ab.: rapporto di composizione degli interventi di spesa riferiti al servizio 01 funz.1^





All'interno del titolo l'esame delle variazioni di spesa nel biennio fa emergere, per la prestazione di servizi una flessione, mentre gli altri principali interventi dimostrano incrementi.

In particolare, i trasferimenti aumentano nel complesso in modo rilevante; l'aumento è derivato dai comportamenti di poche province e non si caratterizza territorialmente.

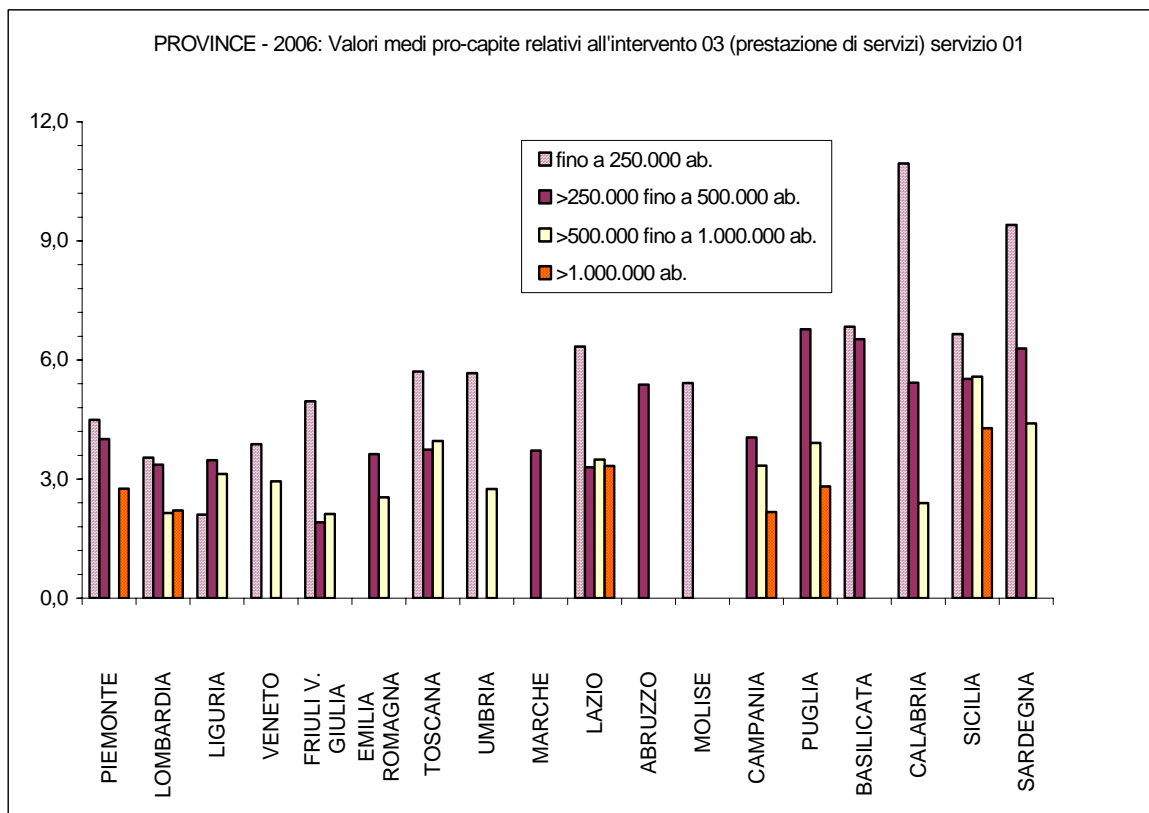
Spese per prestazioni di servizi

Tra gli interventi esaminati quello che può risultare maggiormente significativo della spesa per gli emolumenti attribuiti agli organi rappresentativi e di governo delle province è il terzo: "Prestazione di servizi" - al quale vengono imputati le indennità di funzione, i gettoni di presenza, i rimborsi spese. Va detto che in tale aggregato gravano anche le spese per ogni altra prestazione di servizio, tra le quali eventuali consulenze; inoltre sono imputate all'intervento terzo anche le spese relative ai collegi dei revisori e agli organi di controllo interno.

Dall'esame di questo intervento si giunge a conclusioni parzialmente convergenti rispetto a quelle relative all'intero servizio.

Un indicatore significativo è rappresentato dal valore medio pro-capite (ponderato sulla popolazione residente al 31.12.2006) della spesa impegnata per tale intervento nel 2006. Aggregando i risultati per regione e per ampiezza demografica delle province è possibile operare comparazioni. Il valore medio nazionale è pari a 4,2 euro. La variabilità rispetto alla collocazione territoriale non presenta picchi allarmanti (il campo di variazione tra il valore massimo ed il valore minimo è di 4,7 euro); tuttavia appare significativo che il valore pro capite si scosti in aumento fino ad oltre il 70 per cento rispetto alla media nelle regioni meridionali ed insulari.

Analizzando il dato con riferimento all'ampiezza demografica, la spesa media pro-capite per prestazioni di servizi delinea in tutte le regioni una curva discendente; la spesa è infatti più elevata nelle province fino a 250.000 abitanti (5,6 euro), mentre si riduce fino poi a toccare un valore minimo di 2,7 euro in quelle con oltre 1.000.000 di abitanti.



Spese di personale

L'analisi dell'intervento 1 personale, sempre nell'ambito del servizio organi istituzionali, viene svolta su un piano di osservazione analogo a quello utilizzato per gli altri interventi (territorio e ampiezza demografica). Si rileva una spesa media pro capite superiore al dato nazionale (1,91 euro) in 9 regioni, di cui 6 collocate nel sud e nelle isole.

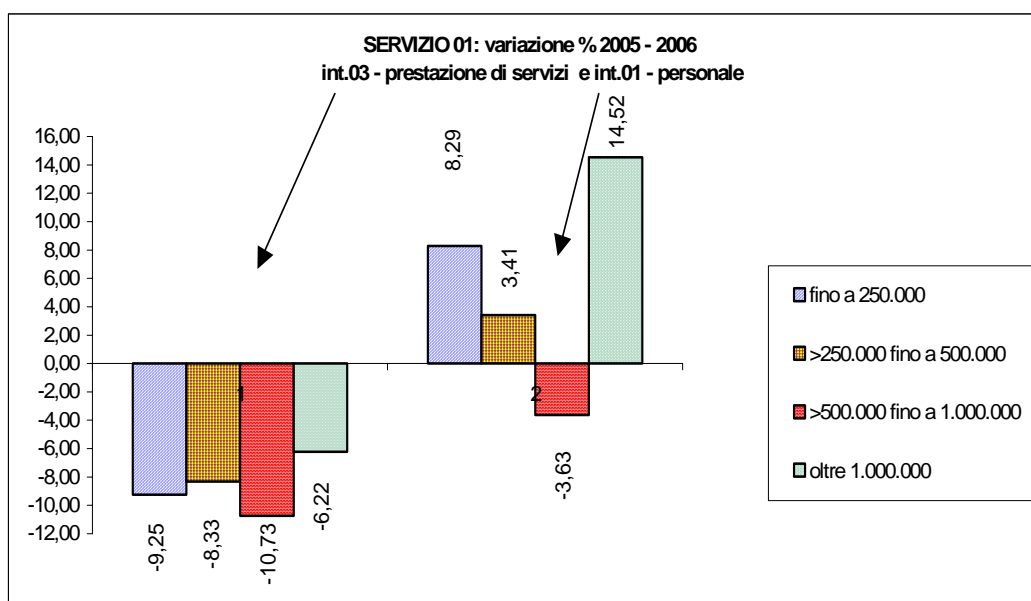
Tale spesa risulta inferiore alla media nelle province più grandi, fatta eccezione per la classe 3 (>500.000 e fino 1.000.000 ab.) che registra un picco (2,12 euro). Peraltro, all'interno dei raggruppamenti, la variabilità è elevata e le chiavi di lettura utilizzate non sono evidentemente esplicative del fenomeno. La scarsa standardizzazione potrebbe dipendere dal fatto che le amministrazioni hanno adottato moduli ed assetti organizzativi differenti (ad es. creazione di uffici di staff, ovvero utilizzo delle risorse umane e strumentali distribuite sugli altri servizi), oppure potrebbe essere sintomo della presenza di margini di efficienza ed economicità da recuperare.

Variazione della spesa nel biennio

La prospettiva di analisi che considera le variazioni nel biennio può risultare significativa, specie in considerazione del dettato del comma 54 della legge finanziaria per il 2006 che imponeva misure di riduzione degli emolumenti.

In tutte le regioni l'intervento per prestazioni di servizi presenta nel 2006 un calo che complessivamente si attesta all'8,6 per cento; in controtendenza solo il Lazio, che registra un aumento del 2,4 per cento. Per quanto riguarda invece il personale, complessivamente si registra un incremento del 5 per cento, ma nelle regioni la variabilità è molto elevata ed in alcuni casi (ad es. Umbria e Lombardia) il dato denota chiaramente una rimodulazione degli assetti organizzativi che non rende confrontabili i due esercizi esaminati.

Considerando invece l'ottica della dimensione demografica, il decremento complessivo della spesa per prestazione di servizi dell'8,60 per cento si ripartisce tra le varie classi disegnando una curva discendente che va da -9,25 per cento della prima classe a -6,22 della quarta; la contrazione maggiore si registra peraltro nelle province con popolazione tra 500.000 e 1.000.000 di ab. (-10,73). L'andamento della spesa per il personale dedicato al servizio, filtrato attraverso il criterio della dimensione dell'ente, presenta un'eccessiva variabilità, considerata anche l'esiguità dei dati, che non consente valutazioni.



Incidenza della spesa per organi istituzionali.

(rispetto a quella per l'amministrazione generale e alla spesa corrente)

Nel 2006 risulta un'incidenza complessiva della spesa per servizio 01 sulla spesa per la funzione 01 pari a 17,77 per cento. L'incidenza della funzione sul totale delle spese correnti si attesta, invece, al 29,13 per cento. In 11 ambiti regionali la spesa per organi istituzionali, partecipazione e decentramento è al di sopra al dato medio nazionale, con un picco nel Lazio che spende per tale servizio il 30,51 per cento dell'intera funzione di amministrazione generale. L'incidenza più bassa si registra nelle province umbre che complessivamente spendono meno del 10 per cento della funzione. Nel complesso delle province la variazione dell'incidenza del servizio sulla funzione nel biennio è di segno negativo; risulta invece in aumento l'incidenza della funzione sul titolo. Con ciò dimostrandosi che i costi dell'amministrazione generale sono in aumento sulla spesa corrente, ma al loro interno quelli per il servizio organi istituzionali riportano una minima riduzione di incidenza. Analizzando questo dato per classi di grandezza, si nota che la contrazione interessa esclusivamente le province inferiori a 1.000.000 di abitanti.