

pubblico impiego (sia di quella, interamente a carico del bilancio dello Stato, relativa al personale dei comparti “statali”, sia di quella relativa ai comparti “non statali”).

Tuttavia, il nuovo quadro normativo ha lasciato immutati anche altri e più risalenti problemi di visibilità e trasparenza della spesa per il personale. Su di essi, la Corte richiama da tempo l’attenzione nelle sue annuali relazioni sul rendiconto, alle quali, pertanto, si rinvia. Preme, comunque, richiamare cinque considerazioni principali.

La prima riguarda la circostanza che né gli stati di previsione dei singoli ministeri, né il rendiconto distinguono, nell’ambito della spesa per il personale, gli oneri determinati dall’applicazione dei nuovi contratti da quelli che derivano dalla spesa storica per il personale; donde l’impossibilità di distinguere, all’interno di ogni stato di previsione e del rendiconto di ciascun ministero, l’incidenza della spesa specificamente dovuta ai nuovi contratti.

La seconda concerne il sistema di finanziamento dei contratti collettivi relativi al personale dei comparti “non statali”, il cui onere grava – come detto – interamente sui bilanci degli enti. Per quanto il d.lgs. n. 29/1993 (art. 52, comma 1) consenta questa modalità di copertura, è essenziale – a giudizio della Corte – che i fondi di bilancio destinati al finanziamento della spesa regionale, sanitaria e locale rechino adeguate e specifiche dimostrazioni di copertura degli oneri che derivano, a carico dello Stato, dalla nuova contrattazione collettiva.

La terza considerazione riguarda le carenze nell’attività di monitoraggio dei reali andamenti di spesa, che il Ministero del tesoro dovrebbe esercitare, secondo il d.lgs. n. 29/1993, sia a fini conoscitivi, sia per consentire al Governo di intervenire con misure correttive di eventuali “esorbitanze” dalle previsioni, sia – infine – come essenziale presupposto della successiva politica contrattuale.

La quarta attiene alla persistente mancanza di una parte importante e fondamentale del “conto annuale” e, cioè, del “conto della previdenza pubblica”,

1997, 6.709: 5.440 nei ministeri, 97 nelle aziende, 1060 negli enti pubblici, 131 negli enti di ricerca (cfr. la

pur esso richiesto al Ministero del tesoro fin dall'originaria "edizione" del d.lgs. n. 29/1993. A ciò si aggiunge la difficoltà, più volte denunciata dall'INPDAP, di determinare con certezza, sulla base di un quadro normativo che rimane estremamente complesso, l'ammontare annuale del gettito contributivo, nonché di conoscere e acquisire tempestivamente i contributi e gli apporti dello Stato a favore dell'Istituto³⁰.

L'ultima considerazione si riferisce alla estrema difficoltà, ma – spesso – alla impossibilità di verificare l'effettiva portata dei "risparmi" realizzati con le misure di contenimento della spesa per il personale recate dalle annuali manovre finanziarie, in mancanza – nei documenti di bilancio – di elementi adeguati a misurare la riduzione della spesa storica per il personale.

9. Consistenza del personale, part-time, mobilità.

9.1 L'entità del personale pubblico viene calcolata, come detto, dalla Ragioneria generale dello Stato in sede di elaborazione del "conto annuale". L'ultimo di tali conti espone la situazione del personale al 31 dicembre 1997.

Per il 1999 si dispone, invece, delle stime, relative a tutti i comparti, contenute nella "Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1999)"³¹ (v. tab. 3). Secondo quest'ultima, il personale di ruolo delle pubbliche amministrazioni ammonta a 3.214.204 unità, con una lieve diminuzione (-0,04%) rispetto all'anno precedente (-0,38% per il settore statale). La stessa fonte espone che, nel 1998, la retribuzione media dei dipendenti di ruolo in servizio nei comparti statali e non statali era aumentata, rispetto all'anno precedente, dell'1,81% (+1,10% nel settore statale) (tab. 4).

I dati sulla consistenza del personale pubblico vanno, peraltro, integrati con quelli relativi ai dipendenti part-time, che sono stati, nel 1998, 42.542 e, cioè, il 2,82% di tutti i dipendenti complessivamente in servizio.

Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione per il 1997, vol. I, 239).

³⁰ INPDAP, Conto consuntivo 1997, vol. I, Relazione al Consiglio di amministrazione, Roma, 1998, 42 e 155s.

La materia della mobilità resta una delle più travagliate nel campo del pubblico impiego. I dati ad essa relativi non risultano aggiornati dopo l'ultima "Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione" relativa al 1997. In tale anno, i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici che hanno usufruito delle procedure di mobilità furono, complessivamente, 1.340. Di essi, 794 transitarono nei ruoli dei ministeri e 156 ne uscirono. Nelle aziende autonome, le unità in entrata e in uscita furono, rispettivamente, 99 e 56; negli enti pubblici, 227 e 4. Gli enti di ricerca, infine, acquisirono 4 dipendenti.

³¹ Vol. II, 188 ss.

Tabella 1

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE SEC95
Redditi, retribuzioni e oneri sociali
1995-1998

Anno	livello massa reddituale	livello massa retributiva	livello massa oneri sociali	livello unità di lavoro	livello redditi unitari	livello retribuzioni unitarie	livello oneri sociali unitari	variazione massa reddituale	variazione massa retributiva	variazione massa oneri sociali	variazione unità di lavoro	variazione redditi unitari	variazione retribuzioni unitarie	variazione oneri sociali unitari	indice prezzi al consumo
1995	200.521	140.009	60.512	3.686	54,401	37,984	17,282								5,4
1996	218.305	149.222	69.083	3.650	59,810	40,883	19,458	8,9%	6,6%	14,2%	-1,0%	9,9%	7,6%	12,6%	3,9
1997	229.862	155.017	74.845	3.612	63,638	42,917	22,198	5,3%	6,6%	8,3%	-1,0%	6,4%	5,0%	14,1%	1,7
1998	221.953	155.727	66.226	3.577	62,050	43,536	19,906	-3,4%	0,5%	-11,5%	-1,0%	-2,5%	1,4%	-10,3%	1,7
1999	228.678	160.056	68.622	3.559	64,253	44,972	20,734	3,0%	2,8%	3,6%	-0,5%	3,6%	3,3%	4,2%	1,6

Fonte: Elaborazione Istat

Tabella 2

SPESA DEL BILANCIO DELLO STATO - SERIE STORICA 1996-1999
SPESA PER IL PERSONALE STATALE
(milioni di lire, valori correnti)

COMPETENZA							RESIDUI ANNI PRECEDENTI							CASSA		RIEPILOGO				
PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI LORDI				ECO.MIE(+) MAGGIORI SPESE (-)	RESIDUI (Leti F + C)	INIZIALI			PAGAMENTI	FINALI			ECO.MIE(+) MAGGIORI SPESE (-)	AUTORIZZ. CASSA	PAGAMENTI 1	RESIDUI FINALI (comp. + anni prec.)			ECO.MIE(+) MAGGIORI SPESE (-)
	TOTALE	Residui stanzi nuova form (Leti F)	EFFETTIVI				TOTALE	Leti F	Leti C		TOTALE	Leti F	Leti C							
			Residui propri nuova form (Leti C)	Pagamenti																
a	b=c+d+e	c	d	e	f=a-b	g=c+d	h=i+l	i	l	m	n=o+p	o	p	q=h-(m+a)	r	s=t+m	t=u+v	u=c+g	v=d+p	z=f+q
CATEGORIA II																				
Ministri e sottosegretari di Stato																				
1996	9.874	8.738	0	583	8.155	1.137	443	0	443	230	37	0	37	176	10.181	8.385	620	0	620	1.313
1997	11.964	10.094	0	915	9.179	1.870	620	0	620	527	62	0	62	31	11.891	9.706	977	0	977	1.901
1998	16.008	13.048	0	704	12.343	2.961	977	0	977	806	89	0	89	82	16.505	13.150	793	0	793	3.042
1999	20.926	18.128	0	372	17.755	2.798	793	0	793	496	176	0	176	121	21.426	18.251	548	0	548	2.919
Personale amministrativo (Impiegati, tecnici e operai)																				
1996	26.202.859	25.160.059	203.427	1.370.309	23.386.323	1.042.800	1.734.084	46.121	1.687.963	1.185.733	380.651	0	380.651	167.699	27.677.747	24.572.057	2.154.387	203.427	1.950.960	1.210.500
1997	36.925.763	33.849.266	8.217	1.314.577	32.524.475	3.076.497	2.158.878	203.429	1.955.449	1.737.740	551.780	4.048	547.323	-130.642	38.542.135	34.262.213	1.876.574	12.264	1.864.309	2.945.855
1998	39.417.503	37.101.453	11.996	1.286.503	35.802.953	2.316.052	1.877.065	12.264	1.864.801	2.419.550	438.061	749	437.313	-980.547	40.446.334	38.222.504	1.736.561	12.745	1.723.816	1.335.506
1999	42.616.009	39.784.480	411.178	1.782.702	37.532.690	2.829.528	1.738.441	12.745	1.725.696	1.746.183	561.682	159	561.523	-569.424	43.224.260	39.278.783	2.815.562	471.337	2.344.225	2.260.105
Magistrati																				
1996	1.944.495	1.837.560	0	51.951	1.805.609	86.935	47.131	0	47.131	34.650	2.151	0	2.151	10.330	1.990.826	1.840.259	54.102	0	54.102	97.265
1997	1.966.072	1.765.342	0	10.091	1.755.251	200.691	54.102	0	54.102	82.920	7.117	0	7.117	-35.935	2.019.435	1.838.171	17.208	0	17.208	164.755
1998	1.994.323	1.895.051	0	10.119	1.884.933	89.272	17.208	0	17.208	126.549	2.357	0	2.357	-111.718	1.993.500	2.011.501	12.476	0	12.476	-22.446
1999	1.989.945	1.940.466	0	15.597	1.924.869	49.480	11.626	0	11.626	74.124	9.715	0	9.715	-72.213	1.989.954	1.998.993	25.312	0	25.312	-22.734
Insegnanti scuole materne ed elementari																				
1996	18.170.778	17.942.428	0	1.484.687	16.457.741	228.350	1.073.074	0	1.073.074	770.727	302.330	0	302.330	17	19.243.822	17.228.468	1.787.017	0	1.787.017	228.367
1997	17.856.570	16.183.725	0	3.446	16.180.279	1.672.845	1.787.017	0	1.787.017	1.359.262	313	0	313	447.441	19.643.587	17.519.541	3.760	0	3.760	2.120.286
1998	17.636.219	16.855.715	0	11.502	16.844.213	780.504	3.760	0	3.760	1.748.569	44	0	44	-1.744.854	17.636.746	16.592.782	11.546	0	11.546	-964.350
1999	19.280.327	19.280.466	0	2.463.277	16.817.189	-139	11.546	0	11.546	1.182.040	99	0	99	-1.170.592	18.880.448	17.999.229	2.463.376	0	2.463.376	-1.170.731
Insegnanti scuole secondarie																				
1996	32.778.517	32.084.877	0	2.067.128	30.017.749	693.636	2.935.655	0	2.935.655	1.573.055	1.293.129	0	1.293.129	69.471	35.708.224	31.590.803	3.360.258	0	3.360.258	763.107
1997	32.707.603	29.924.708	0	60.006	29.864.702	2.782.954	3.360.258	0	3.360.258	2.395.085	81.130	0	81.130	884.043	36.060.707	32.259.787	141.136	0	141.136	3.666.997
1998	33.137.694	30.253.108	0	26.514	30.226.593	2.884.586	141.136	0	141.136	2.736.132	9.227	0	9.227	-2.604.223	33.230.989	32.962.725	35.741	0	35.741	280.364
1999	34.100.658	33.924.768	0	4.515.349	29.409.219	175.890	35.741	0	35.741	1.632.679	1.414	0	1.414	-1.598.551	32.870.184	31.041.897	4.516.963	0	4.516.963	-1.422.460
Organismi universitari di ricerca																				
1996	58.287	56.442	0	2.816	53.606	1.846	8.531	0	8.531	3.860	502	0	502	4.169	65.599	57.466	3.338	0	3.338	6.015
1997	50	50	0	50	0	30	560	0	560	134	200	0	200	226	610	134	250	0	250	726
1998	56	41	0	35	6	15	250	0	250	88	17	0	17	145	256	94	52	0	52	160
1999	10	10	0	1	9	0	52	0	52	48	4	0	4	1	60	56	5	0	5	1

Tabella 2

SPESE DEL BILANCIO DELLO STATO - SERIE STORICA 1996-1999
SPESE PER IL PERSONALE STATALE
(milioni di lire, valori correnti)

COMPETENZA							RESIDUI ANNI PRECEDENTI							CASSA		RIEPILOGO					
PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI LORDI				ECO.MIE(+) o MAGGIORI SPESE (-)	RESIDUI (Let. F + C)	INIZIALI			PAGAMENTI	FINALI			ECO.MIE(+) o MAGGIORI SPESE (-)	AUTORIZZ. CASSA	PAGAMENTI I	RESIDUI FINALI (comp. + anal prec.)			ECO.MIE(+) o MAGGIORI SPESE (-)	
	TOTALE	Residui stanzi nuova form (Let. F)	EFFETTIVI				TOTALE	Let. F	Let. C		TOTALE	Let. F	Let. C								
			Residui prop. nuova form (Let. C)	Pagamenti					Residui prop. nuova form (Let. C)				Pagamenti				Residui prop. nuova form (Let. C)	Pagamenti			
a	b=c+d+e	c	d	e	f=a-b	g=c+d	h=i+j	i	j	k	l=m	n=o+p	o	p	q=h-(m+n)	r	s=t+m	t=u+v	v=c+g	w=d+p	x=f+q
Forze armate																					
1996	9 773 315	9 660 099	0	18 549	9 641 550	113 217	18 549	43 303	0	43 303	40 740	1 147	0	1 147	1 416	9 798 523	9 682 290	19 696	0	19 696	114 633
1997	9 672 521	9 573 180	0	19 837	9 553 343	99 341	19 837	19 696	0	19 696	18 881	436	0	436	379	9 659 172	9 572 223	20 273	0	20 273	90 720
1998	9 622 856	9 392 183	0	30 021	9 362 162	230 673	30 021	20 273	0	20 273	19 354	543	0	543	176	9 608 008	9 381 717	30 563	0	30 563	230 849
1999	10 349 071	10 059 356	0	132 099	9 927 458	309 315	132 099	30 563	0	30 563	21 873	8 121	0	8 121	569	10 273 349	9 949 330	140 220	0	140 220	310 084
Forze di polizia																					
1996	21 237 282	20 990 520	0	102 068	20 888 452	246 762	102 068	414 433	0	414 433	277 664	44 211	0	44 211	92 559	21 624 017	21 166 116	146 279	0	146 279	339 321
1997	21 679 624	20 735 958	578	128 360	20 607 029	943 456	128 938	147 642	0	147 642	63 702	38 714	0	38 714	43 226	21 781 313	20 670 731	167 652	578	167 074	908 883
1998	21 916 719	21 465 740	0	170 966	21 294 774	450 979	170 966	167 652	578	167 074	95 446	29 526	0	29 526	42 680	21 922 980	21 390 219	200 492	0	200 492	493 659
1999	22 399 340	21 955 307	39 705	178 475	21 737 129	444 032	218 178	202 392	0	202 392	126 124	46 764	0	46 764	29 505	22 431 639	21 863 253	264 942	39 705	225 238	473 537
Oneri da ripartire																					
1996	1 957 613	1 912 613	1 175 397	37 424	699 791	45 000	1 212 822	360 040	473 500	-113 460	0	0	0	0	360 040	2 318 014	699 791	1 212 822	1 175 397	37 424	405 040
1997	1 931 110	1 281 117	500 000	144 081	637 036	649 993	644 081	1 207 821	1 175 397	32 423	17 563	19 861	0	19 861	1 170 396	3 169 929	654 599	663 941	500 000	163 941	1 820 389
1998	2 041 060	847 139	0	124 838	722 320	1 193 902	124 838	663 941	500 000	163 941	76 295	124 989	0	124 989	462 658	2 115 884	798 615	249 827	0	249 827	1 656 559
1999	2 083 691	1 914 905	450 000	727 550	757 355	148 786	1 177 550	249 827	0	249 827	237 916	425	0	425	11 486	1 007 574	995 271	1 177 975	450 000	727 975	160 272
RIEPILOGO: SPESE PER IL PERSONALE STATALE																					
1996	112 133 018	109 673 335	1 378 824	5 335 556	102 958 975	2 459 683	6 714 360	4 616 694	519 621	6 097 074	3 886 659	2 024 158	0	2 024 158	705 878	118 436 953	106 845 634	8 738 517	1 378 824	7 359 693	3 165 561
1997	122 751 297	113 323 449	508 795	1 683 362	111 121 292	9 427 847	2 192 157	8 736 593	1 378 826	7 357 767	5 655 814	699 614	4 048	695 560	2 381 165	130 888 776	116 787 106	2 891 771	512 842	2 378 929	11 809 012
1998	125 772 440	117 823 497	11 996	1 661 203	116 150 298	7 948 943	1 473 199	2 892 263	512 842	2 379 420	7 223 009	604 854	749	604 105	-4 935 600	126 971 201	123 373 307	2 278 053	12 745	2 265 308	3 013 747
1999	132 859 977	129 837 170	893 667	10 819 921	118 123 582	3 022 806	11 713 588	2 280 983	12 745	2 268 238	5 021 482	631 016	159	630 858	-3 371 515	130 698 894	123 145 065	12 344 604	893 826	11 450 779	-348 709
RIEPILOGO: SPESE PER IL PERSONALE STATALE ESCLUSO MINISTRI E SOTTOSEGRETARI																					
1996	112 123 144	109 664 597	1 378 824	5 334 953	102 950 821	2 458 346	6 713 777	4 616 251	519 621	6 096 630	3 886 429	2 024 121	0	2 024 121	705 702	118 426 772	106 837 249	8 737 898	1 378 824	7 359 074	3 164 248
1997	122 739 333	113 313 356	508 795	1 682 447	111 122 813	9 425 977	2 191 247	8 735 973	1 378 826	7 357 147	5 655 287	699 552	4 048	695 504	2 381 134	130 876 886	116 777 407	2 890 794	512 842	2 377 952	11 807 111
1998	125 756 432	117 816 449	11 996	1 660 499	116 137 555	7 945 982	1 472 495	2 891 280	512 842	2 378 443	7 222 203	604 765	749	604 016	-4 935 682	126 954 696	123 360 158	2 277 259	12 745	2 264 513	3 010 300
1999	132 839 051	122 496 802	960 882	2 430 153	118 105 827	10 342 189	4 391 035	2 280 190	12 745	2 267 445	5 020 986	624 177	159	624 019	-3 364 974	130 677 468	123 126 813	5 015 212	961 040	4 054 172	6 977 215

Tabella 3

Tabella RT. 1. - UNITA' DI PERSONALE DI RUOLO NEL PUBBLICO IMPIEGO

COMPARTI	1997(a)	1998(a)	1999(a)	Variazioni %	
				1998/1997	1999/1998
MINISTERI	284.361	276.683	273.033	-2,70	-1,32
Livelli	279.451	272.063	268.209	-2,64	-1,42
Dirigenti	4.514	4.240	4.426	-6,07	4,39
Dirigenti generali	396	380	398	-4,04	4,74
AZIENDE AUTONOME	38.148	39.972	39.587	4,78	-0,96
Livelli	37.875	39.703	39.325	4,83	-0,95
Dirigenti	257	255	246	-0,78	-3,53
Dirigenti generali	16	14	16	-12,50	14,29
SCUOLA	1.026.128	1.002.283	993.555	-2,32	-0,87
Direttivi	12.057	11.161	10.739	-7,43	-3,78
Docenti	774.386	747.297	742.441	-3,50	-0,65
Personale ata	138.347	135.352	133.720	-2,16	-1,21
Docenti di religione	---	22.736	22.501	---	-1,03
Docenti n.d.r.	87.460	68.945	65.854	-21,17	-4,48
Personale ata n.d.r.	13.878	16.792	18.300	21,00	8,98
CORPI DI POLIZIA	304.002	301.433	306.504	-0,85	1,68
Livelli	300.263	297.716	302.920	-0,85	1,75
Personale con tratt. superiore	2.402	2.291	2.167	-4,62	-5,41
Dirigenti	1.289	1.373	1.359	6,52	-1,02
Dirigenti generali	48	53	58	10,42	9,43
FORZE ARMATE	119.866	116.768	117.817	-2,58	0,90
Livelli	110.489	107.657	108.527	-2,56	0,81
Personale con tratt. Superiore	7.001	6.775	6.823	-3,23	0,71
Dirigenti	2.178	2.142	2.262	-1,65	5,60
Dirigenti generali	198	194	205	-2,02	5,67
MAGISTRATURA	9.767	9.753	9.875	-0,14	1,25
CARRIERA DIPLOMATICA	906	904	913	-0,22	1,00
CARRIERA PREFETTIZIA	1.820	1.763	1.696	-3,13	-3,80
TOTALE SETTORE STATALE	1.784.998	1.749.559	1.742.980	-1,99	-0,38

(a) Dati riferiti al 31 dicembre dell'anno precedente

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue) **Tabella 3**

COMPARTI	1997(a)	1998(a)	1999(a)	Variazioni %	
				1998/1997	1999/1998
SANITA'	658.817	646.938	649.979	-1,80	0,47
Livelli	534.348	524.792	527.593	-1,79	0,53
Dirigenti	20.566	19.778	19.714	-3,83	-0,32
Medici e veterinari	103.903	102.368	102.672	-1,48	0,30
UNIVERSITA'	104.358	103.065	104.180	-1,24	1,08
Livelli	54.986	54.084	54.511	-1,64	0,79
Dirigenti	123	134	133	8,94	-0,75
Ricercatori	20.059	20.599	19.116	2,69	-7,20
Professori	28.881	28.256	30.193	-2,16	6,86
Professori inc.	309	265	227	-14,24	-14,34
RICERCA	16.995	15.277	15.570	-14,11	1,92
Livelli	11.405	9.615	9.613	-15,69	-0,02
Dirigenti amministrativi	97	190	188	95,88	-1,05
Ricercatori	4.551	4.648	4.869	2,13	4,75
Tecnologi	942	824	900	-12,53	9,22
ENTI PUBBLICI NON ECONOM.	62.232	59.310	58.818	-4,70	-0,83
Livelli	59.435	55.441	55.119	-6,72	-0,58
Dirigenti	1.466	1.202	1.083	-18,01	-9,90
Dirigenti generali	87	85	92	-2,30	8,24
Professionisti	1.244	1.299	1.276	4,42	-1,72
Medici	---	1.283	1.248	100,00	-2,73
REGIONI ED ENTI LOCALI	649.674	635.287	637.050	-2,21	0,28
Livelli	636.959	623.162	624.804	-2,17	0,26
Dirigenti	12.715	12.125	12.246	-4,64	1,00
di cui:					
REGIONI	64.460	60.934	61.384	-5,47	0,74
Livelli	59.535	56.357	56.900	-5,34	0,96
Dirigenti	4.925	4.577	4.484	-7,07	-2,03
PROVINCE	61.203	59.989	60.181	-1,98	0,32
Livelli	59.610	58.505	58.683	-1,85	0,30
Dirigenti	1.593	1.484	1.498	-6,84	0,94
COMUNI	495.754	485.867	486.844	-1,99	0,20
Livelli	490.850	481.008	481.857	-2,01	0,18
Dirigenti	4.904	4.859	4.987	-0,92	2,63
SEGRETARI COMUN. E PROVIN.	6.221	6.168	5.627	-0,85	-8,77
TOTALE SETTORE PUBBLICO	1.498.297	1.466.045	1.471.224	-2,15	0,35
TOTALE	3.283.295	3.215.604	3.214.204	-2,06	-0,04

precedente

Tabella 4

Tabella RT. 2. - RETRIBUZIONI LORDE MEDIE NEL PUBBLICO IMPIEGO

COMPARTI	1997	1998	
			1998/1997
<i>MINISTERI</i>	41.255	41.555	0,73
Livelli	40.242	40.456	0,53
Dirigenti	91.711	104.543	13,99
Dirigenti generali	161.672	177.160	9,58
<i>AZIENDE AUTONOME</i>	42.030	43.873	4,38
Livelli	41.610	43.395	4,29
Dirigenti	94.754	109.241	15,29
Dirigenti generali	192.232	213.547	11,09
<i>SCUOLA</i>	40.117	40.495	0,94
Direttivi	65.671	67.300	2,48
Docenti	41.057	41.906	2,07
Personale ata	30.671	31.306	2,07
Docenti di religione	---	34.796	---
<i>CORPI DI POLIZIA</i>	47.752	47.868	0,24
Livelli	47.140	47.233	0,20
Personale con tratt. superiore	91.640	96.022	4,78
Dirigenti	106.298	107.257	0,90
Dirigenti generali	160.700	172.931	7,61
<i>FORZE ARMATE</i>	50.226	52.012	3,56
Livelli	46.559	47.846	2,76
Personale con tratt. Superiore	80.629	94.725	17,48
Dirigenti	129.192	124.820	-3,38
Dirigenti generali	179.885	173.662	-3,46
<i>MAGISTRATURA</i>	152.114	154.573	1,62
<i>CARRIERA DIPLOMATICA(a)</i>	245.201	78.407	-68,02
<i>CARRIERA PREFETTIZIA</i>	69.348	71.412	2,98
TOTALE SETTORE STATALE	43.171	43.645	1,10

(a) Compresa l'indennità di servizio all'estero

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue) **Tabella 4**

COMPARTI	1997	1998	1998/1997
<i>SANITA'</i>	51.083	52.459	2,69
Livelli	38.735	39.862	2,91
Dirigenti	79.206	83.485	5,40
Medici e veterinari	107.690	110.599	2,70
<i>UNIVERSITA'</i>	59.987	63.971	6,64
Livelli	37.167	37.597	1,16
Dirigenti	102.300	130.715	27,78
Ricercatori	59.411	65.977	11,05
Professori	103.004	112.716	9,43
Professori inc.	25.048	25.767	2,87
<i>RICERCA</i>	55.276	58.922	6,60
Livelli	47.034	46.694	-0,72
Dirigenti amministrativi	107.558	114.535	6,49
Ricercatori	68.406	78.935	15,39
Tecnologi	66.923	72.623	8,52
<i>ENTI PUBBL. NON ECON.</i>	51.909	53.737	3,52
Livelli	48.638	49.227	1,21
Dirigenti	120.147	130.533	8,64
Dirigenti generali	188.608	203.311	7,80
Professionisti	116.041	118.076	1,75
Medici	---	101.878	---
<i>REGIONI ED ENTI LOCALI</i>	35.848	36.740	2,49
Livelli	34.780	35.535	2,17
Dirigenti	89.874	98.331	9,41
di cui:			
<i>REGIONI</i>	42.826	46.633	8,89
Livelli	38.753	40.800	5,28
Dirigenti	91.926	102.768	11,79
<i>PROVINCE</i>	34.675	36.194	4,38
Livelli	33.239	34.047	2,43
Dirigenti	90.071	97.575	8,33
<i>COMUNI</i>	34.932	36.306	3,93
Livelli	34.385	34.818	1,26
Dirigenti	87.625	93.000	6,13
<i>SEGRET. COMUN. E PROVIN.</i>	77.391	81.206	4,93
TOTALE SETTORE PUBBL.	45.289	46.484	2,64
TOTALE	44.195	44.996	1,81

Fonte: Ministero del tesoro - Dip. -R.G.S. - I.G.O.P.

Capitolo VI

Attività contrattuale

- 1. Considerazioni generali:** *1.1 L'evoluzione del quadro normativo; 1.2 I risultati del controllo esercitato; 1.3 Brevi note metodologiche.*
- 2. I dati di consuntivo:** *2.1 Gli impegni; 2.2 I pagamenti; 2.3 I residui; 2.4 Gli investimenti diretti dello Stato e nel conto economico delle amministrazioni pubbliche.*
- 3. La programmazione nell'attività contrattuale.**
- 4. La progettazione.**
- 5. Il rispetto delle regole di concorrenza.**

1. Considerazioni generali.

1.1 L'evoluzione del quadro normativo.

Sul piano dell'assetto normativo, nel campo dei lavori pubblici, con l'entrata in vigore del regolamento generale di esecuzione¹ previsto dalla legge 18 novembre 1998, n. 415², cosiddetta «Merloni-ter»³, del nuovo sistema di

¹ Il regolamento è stato approvato con d.P.R. n. 554/99, previa acquisizione in data 23 settembre 1999 del parere della Conferenza unificata istituita ai sensi del d.lgs. 28 agosto 1997, n.281, e dei pareri delle competenti Commissioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, espressi rispettivamente in data 10 novembre 1999 e 24 novembre 1999.

² L'entrata in vigore della legge 18 novembre 1998, n. 415, ha subito posto problematiche di disciplina transitoria, non recando apposite disposizioni al riguardo. L'Ufficio Studi e Legislazione del Ministero dei lavori pubblici con la circolare esplicativa prot. 2100 UL in data 22 dicembre 1998 nell'ambito delle disposizioni che non rinviano a normazione di rango secondario e che quindi erano suscettibili di immediata applicazione sin dall'entrata in vigore della legge, ha precisato, quanto alla fase di affidamento, che il criterio discrezionale è connesso alla data di pubblicazione del bando di gara, il quale, in relazione alle specifiche norme che lo regolano, disciplina tutto lo svolgimento della procedura d'affidamento e, come "lex specialis" di ogni singola gara, assicura la sostanziale unitarietà delle procedure di selezione (com'è noto, tale criterio, che era stato già indicato nelle precedenti circolari del Ministero in ordine alla transitorietà della disciplina

qualificazione degli esecutori di lavori pubblici, che ha sostituito l'Albo nazionale dei costruttori⁴, nonché del nuovo capitolato generale d'appalto, approvato con il decreto 19 aprile 2000, n. 145, (in G.U. 7 giugno 2000, n. 131), è stata quasi del tutto ultimata la costruzione degli elementi necessari per completare il quadro di una riforma il cui lungo *iter* si è iniziato nel 1992.

Quanto al campo di applicazione del regolamento, particolare rilievo presenta la previsione che esso si applica anche alle regioni, a statuto ordinario e speciale, alle province autonome di Trento e Bolzano e agli enti regionali da queste finanziati fino a quando tali soggetti non avranno adeguato la propria legislazione ai principi desumibili dalla legge quadro.

La Corte ha ammesso al visto di legittimità il predetto regolamento, ad eccezione delle norme sulle cause di esclusione dalle gare di progettazione e di lavori pubblici, sulle tariffe degli arbitri e sulla attribuzione di nuove funzioni all'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici.

E' divenuta così pienamente operativa la nuova disciplina generale sui lavori pubblici, che nell'introdurre significative innovazioni, contiene una vasta gamma di novità che dalla progettazione al collaudo comprende ora sia l'adozione di nuovi istituti e le opportune integrazioni di quelli esistenti, sia una serie di disposizioni applicative di carattere tecnico.

Il nuovo complesso normativo presenta rilevanti profili innovativi nell'adozione dei criteri che presidiano la delimitazione del campo oggettivo di applicazione⁵, contiene un'articolazione maggiormente flessibile in relazione

dell'anomalia dell'offerta ha trovato conferma in una specifica pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. V, 11 maggio 1998, n. 226).

Per quel che concerne la fase di esecuzione dei contratti, L'Ufficio Studi e Legislazione del Ministero ha correttamente ritenuto che il presupposto per l'applicazione delle norme della legge di immediata precettività sia costituito dall'esistenza del contratto, avendo le parti assunto come punto di riferimento il contesto normativo in vigore al momento della stipulazione dell'accordo.

³ Detta legge, com'è noto, ha apportato modifiche di rilievo alla legge-quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109. Altre modifiche sono state in precedenza apportate dal decreto - legge 3 aprile 1995, n. 101, convertito, con modificazioni, nella legge 2 giugno 1995, n. 216, nonché dalle leggi 28 dicembre 1995, n. 549, 15 maggio 1997, n. 127, e 16 giugno 1998, n. 191.

⁴ Introdotto dal regolamento approvato con il d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34.

⁵ Innanzitutto, come accennato nella precedente relazione al Parlamento sul rendiconto generale, per quel che concerne i rapporti tra la normativa regionale e la legge quadro, l'art. 1, comma 2, della nuova legge, in

all'ambito dei soggetti obbligati al rispetto della legge, che risulta decisamente ampliato⁶, arricchisce il disegno organizzativo delineando i compiti e la struttura dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici⁷, migliora le misure di semplificazione eliminando la figura del coordinatore unico⁸, rafforza la disciplina

considerazione della sentenza della Corte costituzionale 7 novembre 1995, n. 482, chiarisce che, per la disciplina delle opere e dei lavori pubblici di competenza delle regioni, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale soltanto i principi desumibili dalle disposizioni della legge e non le singole norme. L'art. 2, comma 1, viene, inoltre, a modificare radicalmente la precedente impostazione, che considerava lavori pubblici le attività elencate, con esclusione di quelle ricadenti nell'ambito di applicazione della normativa nazionale di recepimento della direttiva 92/50/Cee del Consiglio del 18 giugno 1992, non disponendo più tale esclusione.

Nuova è anche, nella seconda parte del citato art. 2, comma 1, la disciplina dei contratti misti di lavori, forniture e servizi e dei contratti di forniture o di servizi quando comprendano lavori accessori. Per dette tipologie, per le quali è stabilito che si applica la legge quadro qualora i lavori assumano rilievo economico superiore al 50%, risulta dunque abbandonato il criterio funzionale, secondo il quale un contratto comprensivo di più prestazioni è connotato dalla prestazione che assolve alla funzione principale e non da quella accessoria.

In ordine alla concessione di lavori pubblici, l'istituto, in armonia con la normativa comunitaria, è confermato come fattispecie contrattuale. Esso ha ad oggetto la progettazione definitiva ed esecutiva dei lavori pubblici od anche di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché, come già previsto nella legge-quadro, la loro gestione funzionale ed economica. Il contributo, nella misura massima del 50% rispetto all'importo totale dei lavori, che il concedente corrisponde al concessionario per assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione viene previsto non solo nel caso siano stabiliti nella gestione dell'opera prezzi o tariffe amministrati o controllati, ma anche prezzi «predeterminati». Prevede, infine, il comma 2 - bis dell'art. 19 che la durata della concessione non possa essere superiore a trenta anni.

⁶ La legge "Merloni-ter" ha introdotto nuovi soggetti nell'ambito di quelli inclusi alla lett. b), come le aziende speciali ed i consorzi di cui agli articoli 23 e 25 della legge 8 giugno 1990, n. 142, le società miste a prevalente capitale pubblico (art. 22 della stessa legge n. 142/1990) e quelle a prevalente capitale privato (art. 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498).

⁷ La definitiva istituzione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici lascia immutato il quadro delineato dalla legge n. 109/1994 e successive modificazioni, che resta disegnato come un organo collegiale, operante in piena autonomia ed indipendenza di giudizio, composto da cinque membri nominati con determinazione adottata d'intesa dai presidenti di Camera e Senato e con la finalità di garantire l'osservanza dei principi di correttezza, trasparenza, tempestività, efficienza ed efficacia nonché di concorrenza e di qualità dei lavori.

Le integrazioni introdotte riguardano, invece, i compiti di tale struttura, cui sono ora attribuiti funzioni di vigilanza (art. 4, comma 4, lett. a, b ed i), di accertamento (lett. c), consultive e propositive (lett. d, e ed f), nonché sanzionatorie (lett. h). Altre novità riguardano poi l'apposizione di un termine per il pagamento delle sanzioni e la possibilità di adire, nel termine di trenta giorni, il giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, avverso i provvedimenti emessi dall'Autorità. Circa i profili organizzativi, è previsto che siano costituiti ed operino alle dipendenze dell'Autorità una segreteria tecnica, un servizio ispettivo, nonché l'Osservatorio dei lavori pubblici, la cui articolazione periferica, in armonia con i principi cui si ispira il d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112, è ora prevista presso le regioni e province autonome anziché presso i provveditorati alle opere pubbliche del Ministero dei lavori pubblici.

⁸ La figura del coordinatore unico, introdotta allo scopo di individuare un unico soggetto cui imputare la formazione del programma dei lavori pubblici evitando in tal modo di scindere le fasi della programmazione dei lavori, della progettazione e dell'attuazione dell'intervento, aveva determinato, com'è noto, difficoltà applicative specie in relazione all'altra distinta figura del responsabile del procedimento. La nuova formulazione dell'art. 7 della legge - quadro prevede ora che le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici economici e non, gli enti e le amministrazioni locali, le loro associazioni e consorzi, nonché gli organismi di diritto pubblico nominino un responsabile del procedimento di attuazione di ogni singolo intervento compreso nel programma triennale dei lavori. La norma rinvia, inoltre, al regolamento la concreta individuazione delle condizioni in cui è previsto che il responsabile del

della programmazione introducendo il principio della programmazione triennale ed il divieto di opere in essa non comprese e detta principi guida del sistema di qualificazione delle imprese⁹. Introduce, allo stesso tempo, nuove modalità di realizzazione dei lavori pubblici tali da consentire anche un maggiore afflusso di capitali privati al settore. In tale ottica va vista, infatti, la disciplina sul *project financing* che fissa due diverse modalità di coinvolgimento del capitale privato nella realizzazione di infrastrutture: la prima ad iniziativa della pubblica amministrazione, la seconda ad iniziativa di soggetti privati (c.d. promotori).

Il contesto normativo del settore dei lavori pubblici si è ulteriormente arricchito con l'emanazione del regolamento, approvato con il d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, sul nuovo sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici che ha sostituito l'Albo nazionale dei costruttori.

Con il nuovo meccanismo, che succede al regime provvisorio introdotto dal decreto legge 30 dicembre 1999, n. 502, non convertito in legge, la verifica della solidità finanziaria e dei requisiti dei partecipanti agli appalti pubblici verrà effettuata, per importi superiori a 150.000 Euro, da società organismi di attestazione (Soa) con un capitale minimo di un miliardo.

procedimento, in relazione all'importo e alla tipologia dei lavori, possa coincidere con il progettista ovvero con il direttore dei lavori. La disposizione è divenuta operativa con all'entrata in vigore del regolamento previsto dall'art. 3 della legge - quadro, che, all'art. 7 ha stabilito che il responsabile del procedimento può svolgere per uno o più interventi, nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le funzioni di progettista o di direttore dei lavori; tali funzioni non possono coincidere nel caso di interventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettere h) ed i), dello stesso regolamento e di interventi di importo superiore a 500.000 Euro.

⁹ L'art. 4 della legge Merloni - ter ha sostituito l'art. 14 della legge - quadro, introducendo il concetto di programma triennale inteso come "momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione" di bisogni che i soggetti interessati "predispongono nell'esercizio delle loro autonome competenze e, quando esplicitamente previsto, di concerto con altri soggetti, in conformità agli obiettivi assunti come prioritari". Ne risulta così rafforzato il concetto della obbligatorietà della programmazione triennale, da aggiornare annualmente. Salvo eccezioni, viene introdotto il divieto di realizzare opere non comprese nel programma. E' anche regolato il punto di rilievo costituito dal collegamento tra programmazione e finanziamento privato per la realizzazione di opere pubbliche: si prevede, al riguardo, che all'interno del programma triennale, in aggiunta agli interventi a carattere manutentivo ovvero di recupero del patrimonio e di completamento di lavori avviati, venga attribuita priorità alle opere che per loro caratteristica sono suscettibili di essere realizzate con l'apporto in misura prevalente di capitale privato.

La disciplina in tal modo introdotta sembra rispondere meglio al concetto di programmazione degli appalti adottato in sede comunitaria (art. 109E - 109M del Trattato di Maastricht) ed allo stesso orientamento della Corte costituzionale che ha ritenuto la programmazione stessa necessaria per un'efficace amministrazione del comparto dei lavori pubblici e per l'effettiva esecuzione delle opere pubbliche in tempi ed a costi certi e prefissati (Corte cost., 7 novembre 1995, n. 482).

Complesse questioni di diritto intertemporale, come è avvenuto per la legge quadro e le successive modificazioni, sono sorte anche per l'introduzione del nuovo meccanismo di qualificazione. Sicché, pure in tal caso la relativa circolare applicativa (n. 182/400/93 del 1° marzo 2000) si è dovuta occupare di tali problematiche, ribadendo, per le procedure di gara iniziate sotto l'impero del decreto legge 502/1999, il criterio della valenza delle regole fissate dalla amministrazione con il bando, che va considerato la "lex specialis" della gara.

Altra novità di rilievo per gli appalti pubblici è costituita dalla recente sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e la Conferenza Stato-Regioni per l'istituzione delle sezioni regionali dell'Osservatorio, come previsto dalla legge quadro.

A decorrere dal 1° marzo 2000 le stazioni appaltanti sono tenute a fornire ai nuovi organismi le informazioni su tutte le fasi della realizzazione degli interventi, dalla pubblicazione dei bandi all'elenco delle imprese partecipanti alle gare, dai costi preventivati a quelli effettivamente sostenuti, dalle aggiudicazioni alla manodopera impiegata nei cantieri.

Tra i provvedimenti di normazione secondaria ancora in corso, notevole importanza riveste il decreto del Ministro dei lavori pubblici con il quale verranno definiti gli schemi-tipo del programma triennale e dell'elenco annuale dei lavori da eseguire, al fine di consentire l'avvio a regime della programmazione obbligatoria entro il termine previsto del gennaio 2001.

Con riferimento alle fasi di programmazione, progettazione, attuazione e misurazione dei risultati degli interventi, da ultimo la legge 17 maggio 1999, n. 144, recante tra l'altro misure in materia di investimenti, al fine di conferire maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo, ha portato su un piano generale il metodo della valutazione degli investimenti pubblici, disegnando un sistema a rete formato da nuclei di valutazione e verifica in raccordo con un sistema centrale di monitoraggio.

In particolare, è previsto che le amministrazioni centrali e regionali istituiscano e rendano operativi propri nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici che, in raccordo fra loro e con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici operante presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, garantiscano il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione. Presso il Comitato interministeriale per la programmazione economica viene poi istituito il "Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici" (MIP), con il compito di fornire tempestivamente informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo, con particolare riferimento ai programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei, sulla base dell'attività di monitoraggio svolta dai nuclei di cui sopra è cenno. Le informazioni derivanti dall'attività di monitoraggio sono trasmesse dal CIPE alla Cabina di regia nazionale, alla sezione centrale dell'Osservatorio dei lavori pubblici e, in relazione alle rispettive competenze, a tutte le amministrazioni centrali e regionali.

Per le finalità sopra descritte, l'art. 1, comma 7, della predetta legge 17 maggio 1999, n. 144, prevede l'istituzione di un Fondo - da ripartire sulla base di apposita deliberazione del CIPE, sentita la Conferenza Stato-Regioni - finalizzato alla costituzione di Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici presso le Amministrazioni centrali e regionali, ivi compreso il ruolo di coordinamento svolto dal CIPE, la cui dotazione finanziaria per l'anno 1999 è stata fissata in 8 mld.

Il Comitato stesso, con deliberazione n. 134/99 del 6 agosto 1999, ha emanato disposizioni in ordine alla costituzione ed alla disciplina del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici, stabilendo in particolare, per la ripartizione della autorizzazione di spesa di 8 mld per l'anno 1999, una priorità per la rapida attivazione dei Nuclei nelle regioni del Mezzogiorno e per l'attività di coordinamento dello stesso Comitato.