



Ministero dell'Economia e delle Finanze
Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica

Libro verde sulla spesa pubblica

Spendere meglio: alcune prime indicazioni

Doc. 2007/6

Roma, 6 settembre 2007



*Il Ministro
dell'Economia e delle Finanze*

PRESENTAZIONE

1. Il ritorno a una crescita economica prolungata è indispensabile all'Italia per mantenere o raggiungere livelli di benessere, qualità della vita, sicurezza sociale, tutela dell'ambiente, eccellenza tecnica e scientifica, influenza internazionale corrispondenti alla sua ambizione di paese industriale avanzato. Vi sono alcuni segni promettenti che fanno sperare, ma molto resta da fare.

Poiché la nostra popolazione è stabile o in calo, la ripresa congiunturale in atto può trasformarsi in crescita solo se la produttività, che è in stallo da anni, riprende a sua volta ad aumentare con continuità. Ciò deve avvenire nella intera economia, non soltanto nei settori esposti alla concorrenza estera; in particolare, la produttività deve aumentare strutturalmente nel settore pubblico, che è circa la metà del totale e che fornisce ai settori produttivi servizi essenziali quali sicurezza, istruzione, legalità, infrastrutture, trasporto, innovazione. Nella nostra spesa pubblica ciò che lascia a desiderare non è tanto il suo elevato *livello* (circa il 50 per cento del prodotto interno lordo, leggermente superiore alla media europea), quanto la *qualità* insufficiente rispetto ai bisogni del Paese.

Riqualificare la spesa è perciò divenuto un imperativo urgente e ineludibile; per lo Stato, ma anche per Regioni, Province e Comuni. Solo attraverso una forte riqualificazione nell'uso delle risorse che i contribuenti conferiscono alla collettività, governi e amministrazioni possono sospingere la crescita, elevare il benessere, rinsaldare il loro rapporto di fiducia con la società, offrire una prospettiva ai giovani.

Per rilanciare la sua produttività, il settore pubblico deve imperativamente accrescere il proprio capitale, materiale e immateriale. Oggi, l'insufficienza di strade blocca la mobilità di intere regioni, le università e gli istituti di ricerca mancano di posti per giovani scienziati, il materiale rotabile delle ferrovie è vecchio e insufficiente, le infrastrutture a sostegno del turismo sono carenti, i tecnici e gli ingegneri scarseggiano negli uffici, le forze armate e quelle di polizia faticano a reclutare personale adeguato alla elevata tecnicità delle prestazioni richieste. Sono tutti segni di uno stato di grave sottocapitalizzazione cui è urgente porre rimedio. Nuovi investimenti sono dunque indispensabili.

Senza maggior crescita è arduo anche conseguire maggiore equità sociale, perché la redistribuzione del prodotto esistente non può dare risorse sufficienti a sviluppare l'intervento in

campi ancora poco curati. Lo stato sociale italiano stanziava per la sanità e la previdenza un ammontare di risorse pari e talvolta superiore agli altri paesi europei, raggiungendo – soprattutto nella sanità – punte di eccellenza; ma non fa ancora abbastanza per alleviare le situazioni di povertà, l'emarginazione, la disoccupazione dei giovani connessa al lavoro flessibile.

Vediamo segni incoraggianti di una presa di coscienza di questa condizione complessiva; ma vediamo anche il rischio che essa si incanali verso una inqualificata protesta fiscale anziché verso i suoi due più giusti e urgenti obiettivi: maggiore equità nella distribuzione del carico tributario (ottenibile solo con il riassorbimento dell'evasione fiscale) e maggiore efficienza delle pubbliche amministrazioni (ottenibile solo con rinnovato rigore amministrativo e con premi al merito). Non ci dobbiamo stupire se, quando i servizi pubblici non sono soddisfacenti, quei cittadini e quelle imprese che pagano tutte le imposte dovute sentono la pressione fiscale come un peso inaccettabile, troppo gravoso e iniquo. Ciò accade soprattutto quando l'evasione fiscale è, come è in Italia, eccezionalmente elevata (la si stima nell'ordine di 100 miliardi l'anno, circa 7 per cento del PIL). Ecco perché la qualità insoddisfacente della spesa non solo frena la crescita, ma mina anche il rapporto di fiducia tra il cittadino e il potere, tra sfera privata e sfera politica del corpo sociale.

2. In condizioni normali, un paese potrebbe far fronte alla impellente necessità di accrescere la sua dotazione di capitale fisico e umano facendo temporaneo ricorso al credito nell'attesa che l'investimento dia i suoi frutti. L'Italia non può farlo. Ha già accumulato un debito enorme, che costa in interessi circa 70 miliardi di euro l'anno e pesa su una giovane generazione del tutto incolpevole. Deve ora ridurre quel peso senza indugio. Proprio negli anni in cui il debito più lievitava, l'Italia ha gravemente impoverito il capitale; e oggi la crescita è lenta anche perché l'accumularsi di quel debito non è stato, purtroppo, accompagnato da un corrispondente aumento degli investimenti in infrastrutture materiali e immateriali.

Le risorse sono scarse e continueranno ad esserlo per gli anni futuri. Dopo cinque anni di interruzione del risanamento, i conti sono stati faticosamente portati fuori dall'emergenza con la Finanziaria per il 2007. Non è in alcun modo pensabile di abbandonare gli obiettivi di pareggio del bilancio e di discesa del debito al di sotto del 100 per cento per la fine della legislatura in corso. Ma è già possibile orientare l'azione di bilancio alla crescita e all'equità sociale.

La difficile sfida consiste dunque nel combinare: *i*) aumento del contributo del bilancio alla crescita; *ii*) progressiva riduzione del carico fiscale sui contribuenti che hanno fatto il loro dovere; *iii*) alleggerimento del peso del debito.

C'è un solo modo per vincere questa sfida: spendere meglio. Vi è un ampio spazio per riuscirci. Alcuni risultati possono essere ottenuti con l'eliminazione dello spreco, la correzione di fenomeni di cattivo costume portati alla luce anche di recente, la riduzione dei costi della politica. Altri, quantitativamente più rilevanti, potranno essere conseguiti solo incidendo sulla organizzazione degli uffici, sulla loro dislocazione territoriale, sulle strutture dell'amministrazione e sulla gestione delle risorse, adeguando le strutture ai nuovi e diversi bisogni, eliminando programmi obsoleti e funzioni anacronistiche. Per fare ciò occorre intervenire sui meccanismi profondi di generazione della spesa, rivedere le priorità in ciascun settore, abbandonare attività ormai superflue, riconsiderare le modalità di definizione dei costi, l'organizzazione della produzione dei servizi resi, sfruttando le possibilità offerte dalle tecnologie.

3. Questo ‘Libro verde sulla spesa pubblica’ è stato preparato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica e vuole essere un primo contributo alla discussione su come spendere meglio. Ringrazio la Commissione, il suo Presidente Professor Gilberto Muraro e chi ha collaborato con lui per avere redatto, nel poco tempo disponibile, questo impegnativo documento.

Non si offre, qui, un’analisi esaustiva, tanto meno si delineano interventi; questo è un documento di analisi, non ancora un piano di azione. Ma la sommaria raccolta di elementi presentata in queste pagine basta a rendere evidente un fatto fondamentale: *spendere meglio è possibile*. In tutti i settori esaminati, e certamente anche in altri che saranno esaminati in futuro, esistono ampi spazi per realizzare sostanziali risparmi e nello stesso tempo migliorare la qualità dei servizi offerti.

Il lavoro della Commissione tecnica si inserisce nel complesso delle iniziative avviate dal Governo in materia di bilancio e di allocazione delle risorse: bilancio dello Stato riclassificato in missioni e programmi, per renderlo più trasparente e flessibile; avvio di una revisione sistematica della spesa (*spending review*) per riconsiderare le priorità e migliorare efficacia ed efficienza delle strutture; allestimento di strumenti e procedure attraverso cui le amministrazioni rendano conto del loro operato; razionalizzazione del processo di definizione della manovra finanziaria; rinnovo della parte normativa dei contratti del pubblico impiego per consentire maggiore produttività, mobilità, riconoscimento del merito; revisione del sistema di finanziamento delle autonomie locali e attuazione del federalismo fiscale. Mio auspicio è che questo documento possa contribuire a dare ulteriore impulso e vigore a queste iniziative, che è compito di ogni amministrazione progettare e realizzare. Allargare l’orizzonte da un’analisi ancora prevalentemente aneddotica a una revisione sistematica della spesa è l’obiettivo dei prossimi mesi. Creare gli spazi per spendere meglio è un imperativo non più procrastinabile.

4. L’intento del Libro verde è di carattere puramente conoscitivo: conoscere per deliberare. Come tale va letto. Ma il Governo, nella sua collegialità e nella responsabilità di ogni suo componente, deve chiedersi come si passi dalla conoscenza all’azione. Mi limito qui a due considerazioni, rilevanti per chi ha funzioni politiche e per chi voglia comprendere la natura della sfida che l’Italia sta affrontando. Esse riguardano le procedure e le motivazioni di una riqualificazione della spesa.

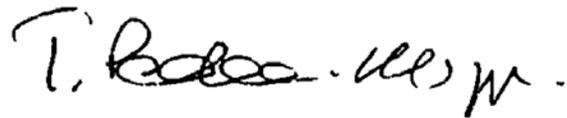
Quanto alle procedure, sottolineo che per vincere la sfida in atto *occorre il concorso di molte volontà*. L’ingente massa di risorse che compone la spesa non è tutta sotto il diretto ed immediato controllo del potere centrale, tanto meno del solo potere esecutivo. In ogni paese moderno, caratterizzato da democrazia politica, articolazione del governo su più livelli e ampio intervento sociale, modificare la quantità e la qualità della spesa pubblica è operazione di grande difficoltà che richiede procedure complesse. Non è un programma di tempi brevi.

Quanto alle motivazioni, ritengo che l’azione profonda, prolungata, indispensabile per realizzare una vera riqualificazione dei conti pubblici, non possa essere compiuta senza *la spinta congiunta di una passione politica e di una passione amministrativa*. La prima, che deve esprimersi innanzi tutto nel Governo e nel Parlamento, è necessaria per definire chiare priorità e individuare dove far affluire risorse aggiuntive, quali programmi abbandonare perché non prioritari, quali rallentare o ridurre. La logica incrementale attraverso la quale *ogni* programma

viene sistematicamente rifinanziato deve essere sostituita da un periodico esame critico delle effettive necessità.

La passione amministrativa, il gusto di fare amministrazione, riguarda i Ministri e le Amministrazioni e consiste nel far funzionare meglio i servizi e l'apparato pubblico. Questo è essenzialmente composto di persone. Amministrare significa perciò occuparsi di come le persone lavorano, dove lavorano, che cosa fanno. Determinate le priorità – e quindi l'allocazione dei mezzi umani e materiali – occorre che le risorse siano utilizzate al meglio con riferimento alla loro funzione specifica. Un insegnante della scuola ha molte differenze rispetto a un magistrato, o un impiegato che si occupa di tassazione, o un ricercatore universitario, o un addetto alle forze di polizia. Riqualficare la spesa significa andare a esaminare settore per settore e trovare per ciascuno le vie appropriate del miglioramento.

Consegno questo documento alla riflessione di ogni cittadino interessato al bene comune e all'impegno di chi opera nel governo e nell'amministrazione della cosa pubblica.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'T. Berlusconi'.

Roma, 6 settembre 2007

PREMESSA

Il presente Libro verde sulla spesa pubblica è stato preparato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica, aderendo alla richiesta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, con lo scopo di offrire, in vista anche del prossimo confronto sulla Legge Finanziaria 2008, un quadro complessivo della dinamica della spesa pubblica (Capitolo 1) e dei principali tentativi di governarla sin qui esperiti (Capitolo 3). Alcuni approfondimenti settoriali (Capitolo 2) vogliono esemplificare l'assunto generale del lavoro, che sostiene la necessità e la possibilità di spendere meglio.

Le analisi lasciano talora emergere delle proposte di intervento, ma più spesso si limitano a indicare la direzione dei successivi approfondimenti. La formulazione di precise linee di riforma della spesa è infatti oggetto del lavoro di *spending review*, che rappresenta il più impegnativo compito affidato alla Commissione dalla legge istitutiva e che si è avviato nei mesi scorsi su cinque Ministeri (Giustizia, Infrastrutture, Interni, Istruzione e Trasporti) in ampia collaborazione con i rappresentanti ministeriali interessati e con la Ragioneria Generale dello Stato. Questo documento assume quindi il valore di ricognizione preliminare ai fini di tale lavoro.

Il completamento del volume in tempi ristretti non sarebbe stato possibile senza l'aiuto di esperti ministeriali e studiosi e senza il continuo supporto di informazioni e commenti da parte della Ragioneria Generale dello Stato, cui va il sentito ringraziamento della Commissione.

Il lavoro è stato coordinato da Andrea Montanino e Sergio Nicoletti Altamari, con la collaborazione di Nicola Giammarioli.

Il capitolo 1 è stato predisposto da Nicola Giammarioli e Andrea Montanino. Il capitolo 2 contiene, oltre ad alcuni scritti della Commissione, i contributi di: Daniela Marchesi (giustizia), Vincenzo Rebba (sanità), Andrea Montanino e l'IGOP della Ragioneria Generale dello Stato (pubblico impiego). Il capitolo 3 è stato preparato da Andrea Montanino e Sergio Nicoletti Altamari e contiene contributi dell'IGOP della Ragioneria Generale dello Stato. La composizione dei testi è stata curata da Giuseppe Pietrafesa e Teresa Albanese.

L'augurio della Commissione è di avere fornito uno strumento utile ad un più vasto e consapevole dibattito sulle ragioni e i criteri di una efficace politica di "migliore spesa pubblica".

Il Presidente della Commissione
Gilberto Muraro

Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica

Gilberto MURARO (Presidente)
Massimo BORDIGNON
Carlo BURATTI
Domenico MARCHETTA
Vincenzo PERRONE
Giuseppe PISAURO
Giancarlo POLA
Romilda RIZZO
Stefano VISALLI
Alberto ZANARDI

Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica

Segreteria
Ministero dell'Economia e delle Finanze
Via XX Settembre, 97 – 00187 Roma
Tel. 06.47618124-27 Fax 06.47618136
e.mail: segreteriactfp.dag@tesoro.it

Indice

SINTESI	1
CAPITOLO I - TENDENZE DELLA SPESA PUBBLICA IN ITALIA	9
1.1 Livello e composizione della spesa	9
1.2 Le determinanti della spesa pubblica	14
1.3 La qualità della spesa pubblica.....	18
CAPITOLO II - ALCUNI ESEMPI SETTORIALI.....	23
2.1 Giustizia	24
2.2 Sanità.....	36
2.3 Università.....	58
2.4 Pubblico impiego	67
2.5 Spesa pubblica dei Comuni	76
CAPITOLO III - COME SPENDERE MEGLIO	87
3.1 Il contenimento della spesa: alcune esperienze recenti	88
3.2 La riforma del bilancio ed il programma di revisione della spesa.....	103
3.3 I passi successivi.....	111
Appendici.....	117
I La nuova classificazione del bilancio dello Stato.....	119
II Direttiva del Presidente del Consiglio del 3 luglio 2007	129
III Blocco delle assunzioni: Settori non compresi nel sistema del blocco con deroghe	133
IV La stabilizzazione del personale precario.....	136
Bibliografia.....	138

SINTESI

Considerando la dimensione che il settore pubblico ha raggiunto ed i ruoli diversificati che esso svolge in Italia, come in molti paesi avanzati, qualità ed efficienza della spesa pubblica rappresentano elemento chiave di sviluppo per l'economia e la società nel suo complesso. E' quindi cruciale poter disporre di una base conoscitiva adeguata sulle caratteristiche e tendenze di fondo della spesa e sul grado di efficienza ed efficacia delle azioni che con essa vengono intraprese. In Italia, tale esigenza è rafforzata dalla consapevolezza che "spendere meglio", utilizzare cioè al meglio le risorse pubbliche, è un obiettivo non più rinunciabile affinché il Paese possa ritrovare la strada di una crescita elevata e sostenibile.

Questo Libro verde intende fornire un contributo alla formazione di questa conoscenza, fornendo essenzialmente una descrizione dei fatti su alcuni aspetti di rilievo della spesa pubblica italiana. Più che dare prescrizioni, mira a suggerire possibili campi di approfondimento.

1 Tendenze della spesa pubblica in Italia

Il primo capitolo del libro esamina le tendenze di fondo della spesa pubblica in Italia, riguardo al suo livello e composizione.

1.1 Nel mondo occidentale, e in particolare in Europa, il ruolo del settore pubblico si è esteso a partire dal secondo dopoguerra, in particolare per l'ampliarsi dello stato sociale, che in pochi anni ha generato la sanità di massa, la previdenza di massa e l'istruzione di massa. L'andamento della spesa pubblica italiana dal dopoguerra risente pienamente di tale evoluzione del contesto internazionale. Ma poi prosegue anche quando all'estero si comincia a porre il freno sulla spesa pubblica. Il livello della spesa pubblica italiana continua pertanto a crescere in maniera molto sostenuta per tutti gli anni '80 e l'inizio degli anni '90, arrivando a superare il 55 per cento del prodotto interno lordo. La forte crescita della spesa non è pienamente controbilanciata dall'aumento delle entrate e genera quindi un consistente disavanzo e la rapida crescita del debito pubblico. Dopo una fase di consolidamento, legata agli sforzi per l'ingresso dell'Italia nell'area dell'euro e alla discesa dei tassi di interesse, la spesa ricomincia a correre a partire dai primi anni duemila superando di nuovo la soglia del 50 per cento del PIL nel 2006.

1.2 Un'analisi disaggregata della spesa evidenzia come, con la sola eccezione del periodo 1994-1996, la spesa corrente primaria (al netto quindi degli interessi sul debito) abbia mostrato un comportamento fortemente inerziale, espandendosi costantemente ad un ritmo medio prossimo

al 2 per cento all'anno in termini reali. Nell'ultimo decennio, tra le componenti particolarmente dinamiche vi è stata la spesa per prestazioni sociali in natura (essenzialmente la sanità).

Anche se oggi il livello di spesa pubblica in Italia non differisce di molto da quello della media degli altri paesi europei, emergono, dal punto di vista della composizione della spesa, alcune evidenti peculiarità: una divergenza nei valori per la spesa per interessi (circa il doppio delle principali economie europee), come conseguenza dell'alto debito pubblico, ed un valore elevato della spesa per pensioni. Più basso è invece il livello delle altre prestazioni sociali, denotando un evidente sbilanciamento nei confronti della spesa pensionistica. E' un fatto che, se la spesa per interessi e quella pensionistica fossero in linea con le altre economie europee, l'Italia potrebbe disporre ogni anno di circa 50-60 miliardi (quasi il 4 per cento del PIL) da destinare ad altre finalità quali un più rapido raggiungimento del pareggio di bilancio, l'investimento in infrastrutture e in ricerca, lo sviluppo degli ammortizzatori sociali e la riduzione del prelievo fiscale.

1.3 Oltre all'analisi quantitativa sul livello e la composizione della spesa, emerge oggi sempre più, anche a livello internazionale, un dibattito sulla "qualità" della spesa stessa, sulla capacità cioè di spendere in modo efficiente ed efficace. Misurare l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica non è tuttavia compito facile. Alcuni studi che, pur con molte difficoltà e limitazioni, tentano di comparare la performance del settore pubblico in diversi paesi industrializzati in termini di qualità della spesa nella sua interezza, collocano l'Italia agli ultimi posti delle graduatorie.

2 Alcuni esempi settoriali

Un'analisi più rigorosa, che possa fornire elementi utili per valutare efficacia ed efficienza della spesa e poter individuare gli eventuali interventi da effettuare, non può però prescindere dal concentrarsi su settori ed aggregati di spesa omogenei. Il secondo capitolo del Libro verde esamina quindi con un maggior grado di approfondimento alcuni settori e voci di spesa: giustizia, sanità, università, pubblico impiego, finanza comunale. I settori considerati hanno solo uno scopo illustrativo e non implicano una "gerarchia" dei problemi da affrontare. Va poi tenuto conto che il settore dell'istruzione scolastica viene trattato in un apposito "quaderno bianco" in corso di pubblicazione da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero dell'Istruzione. Altri settori saranno oggetto di future analisi e approfondimenti.

Bisogna inoltre sottolineare che in questo capitolo si rappresentano prevalentemente dei "fatti", basati il più possibile su dati comparativi (a livello internazionale o nazionale a seconda dei casi); è evidente che valutazioni più dettagliate di efficienza ed efficacia richiedono un

approccio di tipo maggiormente “micro”, in cui si esaminano i singoli programmi all’interno delle aree di spesa. E’ questo l’approccio della *spending review*, applicato con successo in altri paesi e in via di introduzione in Italia, di cui il presente documento costituisce solo una premessa.

2.1 Per quanto riguarda il settore della *giustizia*, nel confronto internazionale l’Italia risulta disporre di un numero di magistrati e di un impiego di risorse finanziarie non inferiore, e talvolta superiore, a paesi che pure mostrano una performance giudiziaria migliore. Anche considerando la dinamica delle dotazioni totali di magistrati e collaboratori negli ultimi anni, non risultano vistose carenze strutturali dell’Italia sul fronte delle risorse umane. Poiché i risultati del sistema giudiziario sono invece ben inferiori a quelli esteri, è evidente che esiste uno spazio promettente di intervento per spendere meglio, anche prescindendo dai problemi dell’ordinamento e restando sul terreno meramente organizzativo.

Un aspetto importante per il perseguimento di maggiore efficienza ed efficacia nella spesa per la giustizia, riguarda la dimensione degli uffici giudiziari. L’analisi dei dati evidenzia l’esistenza nell’organizzazione giudiziaria di rilevanti economie di scala non sfruttate e rivela che un importante elemento di inefficienza dell’offerta di giustizia in Italia risiede nella dimensione troppo limitata degli uffici giudiziari.

L’aspetto da approfondire nelle prossime analisi è dunque la valutazione dei margini di attuabilità di tale revisione, affinché esigenze di efficienza e di equità di trattamento dei cittadini insediati nelle diverse aree geografiche possano essere conciliate.

2.2 La *sanità* italiana regge abbastanza bene i confronti internazionali. In termini di efficacia, per quanto difficili e opinabili siano le valutazioni in merito, il sistema sanitario italiano è collocato dall’Organizzazione Mondiale di Sanità tra i migliori del mondo. La spesa pro capite è inferiore a quella di altri paesi analoghi e l’incidenza sul PIL è di poco inferiore alla media dei trenta paesi dell’OCSE (8,9 contro 9 per cento).

Esistono tuttavia ampi spazi di miglioramento, in due direzioni: aumentando la prevenzione in senso lato e la medicina territoriale a scapito dei ricoveri, che pesano per il 48% della spesa totale; elevando l’efficienza e l’efficacia dell’attività ospedaliera in diverse regioni, in particolare nel Centro-Sud. La media nazionale nasconde infatti una forte variabilità regionale, di cui è indice anche la significativa mobilità dei pazienti.

2.3 Il *sistema universitario* italiano presenta elementi di criticità derivanti dall’insufficiente e discontinua dinamica dei finanziamenti pubblici, prevalentemente basati sulla spesa storica, e da una politica di assunzioni attuata da numerosi atenei senza adeguata attenzione ai vincoli finanziari. Inoltre, è sostanzialmente assente qualunque meccanismo che premi gli atenei meglio in grado di rispondere alla domanda proveniente dalle famiglie e dalle imprese ed è solo parziale

l'esercizio dell'autonomia delle Università per quanto riguarda le entrate derivanti dal finanziamento da parte degli studenti.

Ferma restando la necessità di interventi di medio-lungo termine per affrontare i problemi strutturali del sistema universitario, nel breve periodo è possibile utilizzare lo strumento finanziario per introdurre elementi di razionalizzazione e promuovere l'uso efficiente ed efficace delle risorse. In questa direzione si muove il "patto" proposto tra Governo e Università. In particolare, le linee di intervento del Patto sono rivolte a: a) garantire la stabilità finanziaria e lo sviluppo del sistema, assicurando un'adeguata dinamica pluriennale del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) e il finanziamento dell'edilizia su base almeno triennale, rafforzando la politica del diritto allo studio e consentendo agli Atenei di aumentare moderatamente le tasse universitarie; b) assicurare l'adozione sistematica del metodo della programmazione e l'effettiva applicazione di regole di sana gestione, con vincoli stringenti e differenziati in base alle diverse condizioni degli atenei; c) rafforzare i meccanismi di incentivazione dei comportamenti virtuosi, ripartendo una quota del FFO (5% nel 2008 con andamento gradualmente crescente nel tempo) in base alla formula del Comitato per la Valutazione del Sistema Universitario.

2.4 Per quanto riguarda il settore del *pubblico impiego*, il libro rileva come le retribuzioni dei dipendenti pubblici siano aumentate negli ultimi anni a tassi ben superiori rispetto all'inflazione e alla produttività totale dell'economia. Ciò è l'effetto di molte e complesse ragioni: un sovrapporsi di ruoli tra contrattazione di I e di II livello, che snatura in parte l'impostazione degli accordi del luglio 1993; il cronico ritardo con cui si concludono le tornate contrattuali nel pubblico impiego; un forte meccanismo di emulazione tra comparti in sede di contrattazione decentrata; il ruolo fortemente politico assegnato al contratto del pubblico impiego; una scarsa attenzione agli andamenti della produttività; lo slittamento salariale determinato dai passaggi orizzontali (all'interno della stessa qualifica) e verticali (tra qualifiche) dovuti in massima parte all'anzianità di servizio; una volontà di recupero rispetto ad una dinamica sistematicamente inferiore a quella dell'industria privata durante gli anni '90.

In merito al solo comparto Ministeri si osserva, poi, che vi è ancora poca mobilità (l'80 per cento del personale non ha cambiato neanche una volta ufficio all'interno dello stesso Ministero negli ultimi 5 anni) e che esistono forti eterogeneità nella distribuzione tra centro e periferia, tra dirigenti e non, nonché tra i diversi Ministeri.

2.5 Per quanto riguarda la *finanza pubblica dei Comuni*, numerose analisi hanno sottolineato come la sua struttura evidenzii marcate differenze nel confronto tra singoli enti in termini di livello pro-capite e di composizione di entrate e spese. Il contributo in questo Libro verde rileva come regione di appartenenza ed ampiezza demografica costituiscano determinanti

rilevanti, seppure non esaustive, di questa accentuata variabilità. In particolare, la quota della spesa per il personale sul totale della spesa corrente risulta nei Comuni delle regioni meridionali maggiore di quella nei Comuni delle regioni del nord. Ciò pone l'interrogativo se queste diverse scelte finanziarie non siano in realtà fortemente correlate a disparità nei livelli di efficienza delle produzioni pubbliche. Si tratta di indicazioni iniziali che andranno verificate sulla scorta di adeguate informazioni sugli input e output rispettivamente impiegati e prodotti a livello locale.

3 Come spendere meglio

Il terzo capitolo del libro si concentra sulle politiche della spesa.

L'analisi dei primi due capitoli mette in luce come la spesa pubblica italiana sia caratterizzata da: a) una forte componente inerziale, che ne rende difficile il suo contenimento una volta che si siano messi in moto i meccanismi generatori e che siano acquisiti 'diritti' di spesa; b) una forte variabilità in termini di qualità ed efficienza, sia tra diversi comparti di spesa sia all'interno di uno stesso comparto, tra le prestazioni dei diversi centri di responsabilità a livello centrale e locale. Per "spendere meglio", occorre dunque incidere su questi aspetti.

3.1 Viene innanzitutto effettuato un riesame critico di alcuni recenti tentativi di contenimento e riqualificazione della spesa: la riduzione delle dotazioni dei Ministeri operato con il comma 507 della Legge finanziaria per il 2007, il Patto per la Salute per il settore sanitario, gli interventi di limitazione del *turn over* del pubblico impiego, il Patto di stabilità interno.

L'intervento previsto dal **comma 507 della Legge finanziaria per il 2007** ha rappresentato un tentativo di coniugare i risparmi di spesa richiesti per conseguire gli obiettivi di finanza pubblica con una maggior flessibilità di bilancio, consentendo la possibilità di stabilire all'interno di ogni amministrazione dello Stato come riallocare tali risparmi e, in questo senso, migliorando rispetto a precedenti interventi di "tagli lineari" di spesa. La prima esperienza di applicazione del provvedimento sul bilancio per l'anno 2007 ha messo in luce aspetti positivi, ma anche alcune criticità. Da un lato, infatti, il provvedimento ha prodotto, a consuntivo, un sostanziale risparmio per lo Stato. Dall'altro, ha evidenziato alcune lacune connesse sia alla formulazione originaria della misura, sia alla rigidità complessiva del bilancio e alla scarsa propensione o capacità da parte delle Amministrazioni di riorientare priorità e risorse nel proprio bilancio in tempi brevi.

Il **Patto per la Salute**, siglato dallo Stato con le Regioni il 28 Settembre 2006 e recepito poi nei suoi contenuti dalla Legge finanziaria per il 2007, prevede una serie di interventi organici con riferimento a tutte le Regioni e misure specifiche che si applicano alle Regioni con elevati disavanzi strutturali nel comparto sanitario. La predeterminazione e certezza delle risorse

assegnate in un'ottica di medio periodo (triennale), la responsabilizzazione finanziaria dei centri decisionali di spesa, l'aumento delle risorse finalizzate alla riqualificazione tecnologica delle strutture, il controllo di efficienza nella gestione delle risorse e del livello della qualità dei servizi e monitoraggio basato sul principio del costo delle pratiche più efficienti, costituiscono aspetti di rilievo del Patto e indicano linee di intervento applicabili ad altri settori.

Dagli anni '80, al fine di contenere la spesa di personale delle pubbliche amministrazioni, sono state sovente previste disposizioni intese a *limitare le assunzioni di personale* a tempo indeterminato. Il meccanismo del blocco delle assunzioni con fondo per le deroghe disegnato dalle varie leggi finanziarie ha riguardato solo una parte limitata del pubblico impiego, interessando in media negli ultimi anni circa il 21 per cento dei dipendenti pubblici. L'effetto sull'andamento dell'occupazione complessiva del settore pubblico è stato più che controbilanciato da un forte ricorso da parte delle Amministrazioni a forme di assunzione diverse dal tempo indeterminato, con la conseguente formazione del fenomeno del precariato e le successive istanze di stabilizzazione, e da una proliferazione di interventi speciali. In generale, l'adozione di provvedimenti drastici e di continue eccezioni non ha favorito una programmazione coerente dell'occupazione nella pubblica amministrazione, creando contemporaneamente situazioni di grave invecchiamento del personale in alcuni comparti accompagnate da entrate di fatto non controllate. Favorire una effettiva e graduale riduzione del personale pubblico, fermare la creazione di lavoro precario ed al contempo garantire l'immissione di risorse giovani e qualificate secondo criteri e regole condivise, rimane la sfida per gli anni a venire.

Ultimo provvedimento esaminato, il *Patto di stabilità interno* con gli Enti territoriali, con cui il governo centrale ha cercato di garantire un controllo adeguato del complesso dei conti pubblici per assicurare che il sistema di finanza decentrata sia sostenibile e praticabile. Il Patto di stabilità interno ha conosciuto nel corso degli anni continue modifiche riguardo ai soggetti pubblici coinvolti, alla definizione degli aggregati finanziari obiettivo, alle regole di aggiustamento, al meccanismo delle sanzioni e dei premi. Gli interventi previsti dalla legge finanziaria per il 2007 rappresentano certamente un primo passo verso la formulazione di regole fiscali più condivise e maggiormente rispettose dell'autonomia fiscale riconosciuta agli Enti decentrati. In particolare, per Comuni e Province l'innovazione fondamentale consiste nella riformulazione dell'obiettivo da realizzare ora riferito, seppur non integralmente, al saldo di bilancio. Per completare la revisione del Patto di stabilità interno mancano ancora alcuni tasselli. In particolare, appare necessario inserire il sistema delle regole per la finanza decentrata nel processo di decisione e formazione del bilancio pubblico visto nel suo insieme. In questa prospettiva, un punto rilevante è segnato dal disegno di legge delega sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri. Si prevede, in particolare, che gli interventi

della manovra annuale di bilancio con ricadute sulla finanza regionale e locale siano in futuro collocate in un disegno di legge presentato in anticipo rispetto alla legge finanziaria e dopo un'adeguata fase di confronto e valutazione congiunta con le autonomie. L'obiettivo è quello di decongestionare la sessione di esame parlamentare del bilancio dello Stato e di garantire agli Enti territoriali margini temporali adeguati per poter adeguatamente programmare i propri interventi.

3.2 La natura "sistemica" del problema della spesa pubblica in Italia, il fatto che molte delle debolezze appaiano essere comuni a tutti i settori di intervento pubblico, portano a far ritenere che alla fonte vi sia una inadeguatezza di fondo del sistema di allocazione delle risorse e di formazione del bilancio pubblico. La non sempre piena trasparenza, l'assenza di un legame stretto fra risorse, priorità ed obiettivi, un sistema di allocazione delle risorse disponibili che si basa eccessivamente sull'acquisito storico e non premia merito e risultati, l'assenza di un riesame sistematico della efficacia ed efficienza delle politiche in essere, la bassa flessibilità nell'utilizzo delle risorse a disposizione e una scarsa cultura del render conto delle proprie azioni, rappresentano carenze gravi del nostro sistema di bilancio.

Un significativo passo verso la modernizzazione del sistema di bilancio italiano è stato compiuto con la riforma del sistema di **classificazione del bilancio dello Stato** che entrerà in vigore già con la prossima sessione di bilancio per il 2008. Con la nuova classificazione si passa da una struttura basata sulle Amministrazioni (chi gestisce le risorse) ad una che pone al centro le funzioni (cosa viene fatto con le risorse). Il bilancio dello Stato viene suddiviso in circa 35 missioni (grandi finalità perseguite con la spesa pubblica) che si realizzano concretamente attraverso più programmi di spesa, circa 170 in totale. I programmi, che diventano il nuovo fulcro del sistema di bilancio, rappresentano aggregati omogenei di attività all'interno di ogni Ministero, individuati con riferimento ai risultati da perseguire in termini di impatto dell'azione pubblica sui cittadini e sul territorio.

La riclassificazione di bilancio tende a favorire una maggiore trasparenza dei conti pubblici e un consapevole dibattito sulle effettive priorità e necessità; permettere una gestione del bilancio pubblico più flessibile ed orientata ai risultati; offrire alle Amministrazioni l'opportunità di ripensare la propria organizzazione, rivedendo gradualmente strutture, responsabilità e sistema di incentivi.

La ristrutturazione della classificazione del bilancio per programmi di spesa offre inoltre una base di partenza essenziale su cui costruire il processo di revisione della spesa o *spending review*, avviato recentemente in Italia dal Governo.

La *spending review*, che ha dato buona prova nelle esperienze di altri paesi, nasce essenzialmente dall'esigenza di superare un approccio puramente incrementale nelle decisioni di allocazione di bilancio, un approccio cioè che si concentra sulle risorse 'aggiuntive' e sui nuovi programmi di spesa, trascurando l'analisi della spesa in essere. D'altro lato è evidente in Italia la necessità di intervenire sulla spesa pubblica con modalità diverse da quelle del passato. Molti dei tagli "facili" di spesa sono infatti stati già effettuati, mentre le misure di riduzione orizzontale e indiscriminata delle risorse a disposizione delle pubbliche amministrazioni mostrano limiti e difficoltà di attuazione. La *spending review* offre un insieme di metodologie per riesaminare in modo regolare e sistematico l'insieme dei programmi di spesa in atto, valutarne la loro corrispondenza agli obiettivi originari ed alle nuove priorità nell'azione di Governo, considerare se possa essere migliorata l'efficienza organizzativa e formulare proposte per il miglioramento della qualità dei servizi offerti dallo Stato.

Il programma di revisione della spesa pubblica, coordinato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica e condotto in collaborazione con i ministeri interessati, è stato avviato inizialmente per i dicasteri della Giustizia, Infrastrutture, Interni, Istruzione e Trasporti.

Un impulso alla razionalizzazione della spesa è stato dato anche con la recente *direttiva del Presidente del Consiglio* che stabilisce le linee guida per la preparazione della Legge finanziaria per il 2008. Le Amministrazioni dovranno ordinare su una scala di priorità le eventuali proposte di richiesta di aumento delle risorse (per nuovi interventi o per potenziare interventi già in essere) ed affiancare tali iniziative con proposte di risparmi di spesa compensativi.

3.3 Il Libro verde si chiude con un breve cenno ad alcuni passi che dovranno essere intrapresi nei prossimi mesi per intervenire sui meccanismi profondi di generazione della spesa. Si tratta, innanzitutto, di portare avanti il programma di analisi sistematica e revisione della spesa avviato e operare per rendere strutturale la capacità di spendere meglio delle Amministrazioni centrali. Inoltre, appare cruciale che il rinnovo dei contratti del pubblico impiego sia incentrato a favorire una maggiore produttività e mobilità e la valutazione del personale in base a merito e risultati, anche se è probabile che sia l'intero sistema della contrattazione pubblica che vada a dover essere ripensato. Infine, appaiono maturi i tempi per effettuare una revisione profonda del sistema di finanziamento delle autonomie locali e per l'avvio dell'attuazione del federalismo fiscale.

CAPITOLO I - TENDENZE DELLA SPESA PUBBLICA IN ITALIA

1.1 Livello e composizione della spesa

L'analisi della spesa pubblica è questione complessa. Implica sia una visione di tipo macro – livello e composizione per grandi aggregati – sia un approccio di tipo micro, cioè uno studio delle singole azioni attuate dal settore pubblico per perseguire obiettivi diversificati.

Restringendo l'analisi al livello macro, lo stock e la composizione della spesa pubblica dipendono principalmente dalle scelte di fondo sul ruolo che le pubbliche amministrazioni (Stato centrale e autonomie) devono ricoprire, se esse debbano cioè seguire un approccio minimale, da Stato “snello”, con basse tasse e servizi limitati, oppure offrire beni e servizi che vadano oltre i cosiddetti beni pubblici puri.

Il dibattito sul ruolo dello Stato moderno può farsi risalire ad Adam Smith. Ne *La Ricchezza delle Nazioni* elencava le tre “funzioni” dello Stato: proteggere la società dalla violenza e dalle aggressioni esterne, proteggere gli individui dall'ingiustizia, realizzare alcuni interventi pubblici che non sono nell'interesse di un singolo cittadino, ma della collettività nel suo insieme. Mentre le prime due funzioni sono chiaramente identificate (difesa e giustizia), la terza funzione è più ampia e vaga e può in principio abbracciare qualunque tipo di intervento pubblico.

Nella versione di uno stato minimale, la terza funzione elencata da Smith è estremamente limitata perché ogni intervento che vada oltre le funzioni essenziali dello Stato viene considerato negativo per la crescita economica di lungo periodo. Viceversa, in una visione più allargata del ruolo dello Stato, la terza funzione comprende un insieme ampio di politiche che va dagli investimenti pubblici allo stato sociale.

Una differente categorizzazione delle funzioni dello Stato – che sviluppa e meglio specifica la terza categoria di Adam Smith – è offerta da Musgrave (1959). Le politiche economiche dei Governi nazionali perseguono tre obiettivi: la stabilizzazione del ciclo economico intorno al potenziale, la redistribuzione della ricchezza e l'efficienza nell'allocazione delle risorse. Per la stabilizzazione, perseguita ormai prevalentemente con la politica delle entrate, rileva soprattutto il livello della spesa pubblica e la capacità di attivare programmi di spesa nel breve periodo. Più fine deve essere la distinzione della spesa pubblica quando si vogliono dare prescrizioni o anche soltanto interpretazioni in merito al suo impatto sull'allocazione e la redistribuzione delle risorse. Ai fini di un'ottima allocazione sociale delle risorse, infatti, occorre cercare il corretto mix di

azione pubblica e di mercato. Occorre quindi avere precisi riferimenti intorno ai “fallimenti del mercato” – per la presenza di beni pubblici, effetti esterni, imperfezioni nella concorrenza, asimmetrie informative tra operatori economici - e al contempo essere in grado di valutare i costi e le imperfezioni dell’azione pubblica che generano i “fallimenti dello Stato”. Riguardo all’azione redistributiva, dati gli obiettivi di solidarietà (ma anche i fini di efficienza) che la ispirano, occorre una chiara percezione dei benefici e dei costi dell’intervento pubblico, considerando soprattutto le reazioni comportamentali dei beneficiari in relazione alle scelte di vita e di lavoro¹.

Nel mondo occidentale, in particolare in Europa, si è ampliato il ruolo del settore pubblico a partire dal secondo dopoguerra, soprattutto per l’ampliarsi della funzione redistributiva. Si tratta della rapida crescita dello stato sociale, che in pochi anni genera, oltre a forme più diffuse e costose di assistenza, la sanità di massa, la previdenza di massa, l’istruzione di massa.

L’ascesa dello stato sociale, come anche delle dottrine keynesiane, inizia a chiudersi in alcune democrazie occidentali già alla fine degli anni Settanta del Novecento. Ad un certo punto la maggioranza degli elettori giudica che il sacrificio marginale crescente della tassazione superi il beneficio marginale di una spesa sociale già molto dilatata e inquinata da inefficienze e, talora, anche da corruzioni. E’ impressionante il profondo e rapido cambiamento degli umori collettivi, che porta a nuove maggioranze politiche (Thatcher nel Regno Unito e Reagan negli Stati Uniti, per ricordare i casi più noti) o a modifiche incisive dei programmi delle vecchie maggioranze (come in alcune socialdemocrazie europee).

In molti casi però, l’innegabile volontà di abbassare tasse e spesa si scontra con la forte carica inerziale dei diritti acquisiti, con le resistenze dell’apparato burocratico, con i nuovi bisogni di intervento pubblico generati dalla disoccupazione e dalla mole delle riconversioni produttive che derivano dalla rivoluzione informatica e telematica, ecc.

Al di là delle differenze nazionali, è oggi osservabile nell’intero arco dei paesi occidentali una cultura politica che impone al governo di “giustificare” rigorosamente la spesa pubblica; questo implica, per il governo, la capacità di selezionare i bisogni dei cittadini cui deve rispondere lo Stato in carenza di azioni private o di iniziative sociali non pubbliche e la capacità di effettuare la spesa con livelli elevati di efficienza e di efficacia.

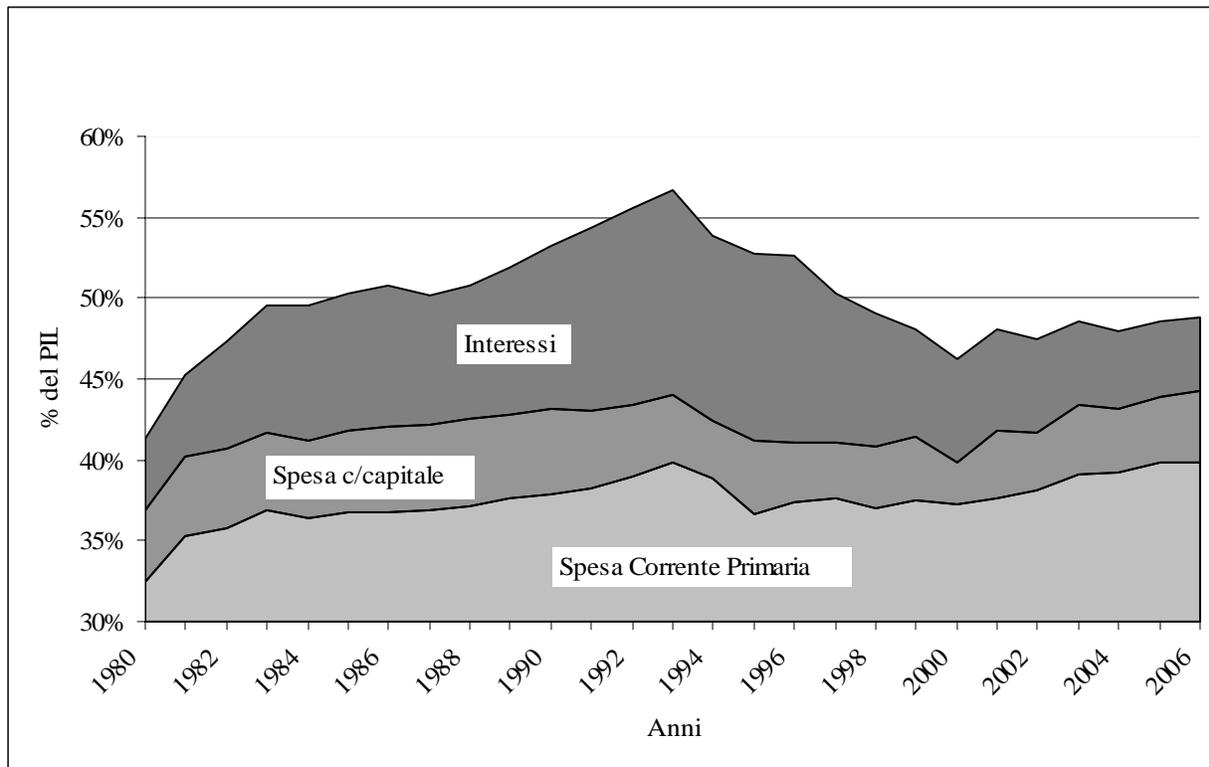
Come si colloca il caso italiano nell’ambito di questa evoluzione internazionale? Nella prima parte della storia, l’Italia segue e amplifica il percorso comune: rapido aumento della spesa pubblica sia a fini allocativi che redistributivi, sfruttando una forte crescita dell’economia. Il

¹ Sull’importanza della spesa sociale ai fini dell’efficienza allocativa si veda Buti, Franco e Pench (1999).

contrasto emerge quando altrove comincia il declino dello stato sociale, come conseguenza della dominante volontà di contenere la spesa pubblica e ridurre la tassazione. E' da qui che conviene quindi partire con un'analisi un po' più approfondita, per capire meglio i problemi attuali del nostro Paese.

Osservando l'andamento della spesa pubblica italiana durante l'ultimo trentennio (figura 1.1), si possono contraddistinguere tre differenti fasi. Una prima fase – dall'inizio degli anni '80 ai primi anni '90 - è contraddistinta da una forte crescita di tutte le componenti della spesa, con un'accelerazione di quella per interessi alla fine degli anni '80 come conseguenza del processo di accumulazione del debito pubblico (esso raddoppia in poco più di un decennio, raggiungendo il 120 per cento del PIL).

Figura 1.1- *Andamenti della spesa pubblica in Italia (in % del PIL)*



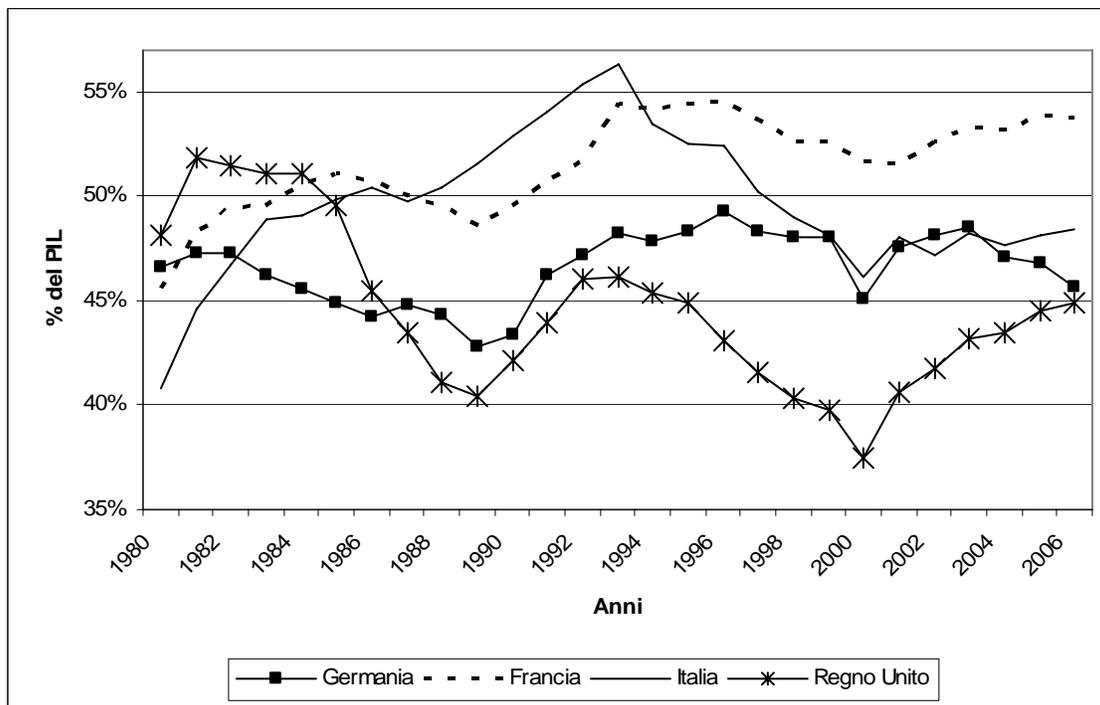
Fonte: Commissione Europea, banca dati AMECO (dato 2006 al netto dell'effetto una-tantum della sentenza IVA auto e del debito ISPA)

Tale andamento rimane in parte un fenomeno tutto italiano, sia per il livello di spesa raggiunto (il 56,3 per cento del PIL nel 1993), sia per la sua dinamica: confrontando gli andamenti della spesa nei principali paesi europei, si osserva che l'esplosione della spesa negli

anni '80 (circa 10 punti di PIL in 10 anni) non si registra in nessuno dei grandi paesi europei, anzi il livello della spesa pubblica in Germania e Regno Unito viene addirittura ridotto.

Il secondo periodo è caratterizzato dal processo di consolidamento conseguente la firma del Trattato di Maastricht. La creazione del vincolo esterno e la convergenza dei tassi di interesse inducono a perseguire e favorire una riduzione della spesa pubblica in 5 anni (dal 1993 al 1998) di 7,6 punti di PIL. Di questi, poco meno di 5 punti sono dovuti alla riduzione della spesa per interessi ed il resto al contenimento della spesa primaria.

Figura 1.2 - La spesa pubblica in Europa (in % del PIL)



Fonte: Commissione Europea, Banca dati AMECO (dato 2006 al netto dell'effetto una-tantum della sentenza IVA auto e del debito ISPA)

Il terzo (dalla fine degli anni '90 ad oggi) è contraddistinto da una ripresa della crescita della spesa corrente primaria, che ritorna nel 2005 al livello record del 1993, parzialmente bilanciata dalla continua riduzione della spesa per interessi.

La tabella 1.1 riporta, oltre all'andamento rispetto al PIL, anche il tasso di crescita in termini reali della spesa totale e di alcune principali componenti.² Essa mostra come ad eccezione del periodo 1994-1996, la spesa corrente primaria (al netto quindi degli interessi sul debito) abbia un

² Per un'analisi più approfondita, si veda Faini et al. (2006).

comportamento fortemente inerziale, espandendosi costantemente ad un ritmo prossimo al 2 per cento all'anno in termini reali. Nell'ultimo decennio tra le componenti particolarmente dinamiche vi è la spesa per prestazioni sociali in natura (essenzialmente Sanità).

Tabella 1.1 - Componenti della spesa pubblica in Italia in % del PIL e tassi di crescita reali (medie annuali)

	in % del PIL					Crescita reale				
	1991-1993	1994-1996	1997-2000	2001-2005	2006	1991-1993	1994-1996	1997-2000	2001-2005	2006
Redditi da lavoro dipendente	12,1%	11,3%	10,8%	10,8%	11,0%	0,0%	-0,1%	0,3%	1,8%	2,3%
Prestazioni sociali in natura	2,4%	2,0%	2,1%	2,7%	2,8%	-3,4%	-3,5%	7,0%	4,8%	1,6%
Consumi intermedi	5,2%	5,0%	4,9%	5,3%	5,3%	2,6%	-1,1%	3,1%	2,7%	-2,5%
Prestazioni sociali in denaro	15,9%	16,5%	16,7%	16,7%	17,1%	3,9%	1,7%	2,1%	1,5%	2,5%
USCITE CORRENTI PRIMARIE	39,0%	37,6%	37,5%	38,9%	39,9%	2,2%	-0,2%	2,1%	2,1%	1,7%
Investimenti fissi lordi	2,9%	2,1%	2,3%	2,6%	2,3%	-6,7%	-3,2%	5,2%	2,0%	-7,0%
USCITE IN CONTO CAPITALE	4,4%	3,9%	3,7%	4,4%	4,1%	-7,3%	0,1%	3,4%	3,2%	-3,6%
USCITE TOTALI PRIMARIE	43,5%	41,6%	41,2%	43,2%	44,0%	1,1%	-0,4%	2,2%	2,2%	1,2%
Interessi passivi	12,1%	11,5%	7,5%	5,2%	4,6%	8,5%	-1,1%	-11,7%	-5,8%	3,4%
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	55,5%	53,1%	48,7%	48,5%	48,6%	2,6%	-0,6%	-0,4%	1,3%	1,4%

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT; dati al netto degli effetti delle dismissioni e cartolarizzazioni (1999-2006), proventi UMTS (2000) e oneri straordinari sostenuti nel 2006 (accollo debito TAV, effetti sentenza IVA della Corte di Giustizia Europea, retrocessione crediti contributivi cartolarizzati)

La letteratura economica teorica ed empirica non ha individuato in maniera univoca un livello ottimale che possa essere usato come riferimento per analizzare e valutare la spesa pubblica di un determinato paese³. E confrontando i diversi paesi europei, non è possibile determinare una chiara correlazione tra livello di spesa e crescita economica. Vi sono paesi, ad esempio, con livelli di spesa superiori alla media (si pensi ai paesi scandinavi) dove la crescita economica è anch'essa superiore alla media europea; d'altra parte altri paesi come la Gran Bretagna, l'Irlanda o la Spagna, registrano una crescita sostenuta pur a fronte di bassi livelli di spesa pubblica. Ciò che sembra più rilevante ai fini della crescita economica è non tanto il livello di spesa quanto la sua composizione e l'efficienza nell'utilizzo delle risorse all'interno dei diversi comparti.

Oggi l'Italia si trova con un livello di spesa che non differisce di molto da quello della media degli altri paesi europei. Dal punto di vista della composizione (tabella 1.2), però, essa presenta alcune evidenti peculiarità: in particolare, spiccano una divergenza nei valori per la spesa per

³ Per una rassegna degli effetti della politica fiscale sulla crescita economica si veda Gemmel N. e R. Kneller (2001).

interessi (circa il doppio delle principali economie europee) ed il valore elevato della spesa per pensioni. Più alto della media è anche il valore relativo all'ordine pubblico. Più basso è invece il livello delle altre prestazioni sociali, denotando un evidente sbilanciamento nei confronti della spesa pensionistica.

Tabella 1.2 - La spesa pubblica per funzioni principali nel 2004 (in % del PIL)

	Germania	Spagna	Francia	Italia	Regno Unito	Area Euro
Servizi pubblici generali	6,1	4,8	7,3	8,7	4,6	7,0
di cui: spesa per interessi sul debito pubblico	2,8	2,0	2,7	4,7	2,0	3,1
Difesa	1,1	1,1	1,9	1,4	2,5	1,4
Ordine Pubblico	1,6	1,8	1,3	2,0	2,5	1,7
Affari Economici	3,6	5,0	3,0	3,9	3,0	3,9
Ambiente	0,5	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7
Educazione	4,2	4,4	6,2	4,6	5,8	5,0
Spesa Sociale	29,9	20,7	32,6	26,3	24,6	27,9
di cui:						
Sanità	6,1	5,5	7,3	6,7	6,9	6,4
Pensioni*	11,4	8,6	12,8	14,2**	6,6	11,5
Altro (assistenza, redistribuzione, etc.)	10,5	6,0	12,2	4,9	7,0	8,8
Spesa Totale	47,1	38,8	53,2	47,7	43,7	47,6

Fonte: EUROSTAT (Classificazione COFOG) ; * dati dal rapporto "The Impact of Ageing on Public Expenditure", Febbraio 2006, Gruppo di lavoro sull'Invecchiamento - Comitato UE di Politica Economica.

** Tale valore non tiene conto della revisione della serie del PIL effettuata in Contabilità Nazionale nel marzo 2006, in base alla quale il rapporto risulta essere pari a 13,8%.

Assumendo un livello della spesa pubblica invariato rispetto al PIL e non volendo offrire nessuna prescrizione di politica economica, è un fatto che se solo la spesa per interessi e quella pensionistica fossero in linea con le altre grandi economie europee, l'Italia avrebbe ogni anno circa 50-60 miliardi di euro (circa 4 punti di PIL) da destinare ad altre finalità quali un più rapido raggiungimento del pareggio di bilancio, l'investimento in infrastrutture e in ricerca, lo sviluppo degli ammortizzatori sociali e la riduzione del prelievo fiscale.

1.2 Le determinanti della spesa pubblica

Al di là di ciò che quantitativamente emerge dall'analisi dell'andamento e della composizione, la possibilità di modificare la spesa pubblica è funzione della capacità di interpretare le ragioni per cui essa è storicamente cresciuta e perché è risultato così complesso contenerla, nonostante i molti provvedimenti di contenimento introdotti nel corso degli anni. Vanno analizzati in particolare i meccanismi economici, politici ed istituzionali alla base di tali andamenti.

In uno studio del 2002, la Commissione Europea mostra come numerose analisi empiriche e teoriche abbiano cercato di dare adeguate risposte a tali quesiti.⁴ Nessuna interpretazione proposta, se presa isolatamente, garantisce un'adeguata comprensione del fenomeno. Tuttavia una loro attenta disamina nonché la verifica della loro rilevanza nel caso italiano possono contribuire a chiarire alcuni aspetti della questione.

In sintesi, la Commissione Europea analizza quattro principali fattori che sottendono gli andamenti della spesa pubblica nei paesi europei, tre dei quali di natura economica ed uno di natura più propriamente politico-istituzionale.

Partendo dalla sfera economica, un primo elemento esplicativo si basa sulla verifica dell'ipotesi che la spesa pubblica aumenti in risposta all'aumento del reddito disponibile dei cittadini. In altre parole, all'aumentare del reddito pro-capite aumenta la richiesta di alcuni beni e servizi pubblici (come l'istruzione o la sanità) determinando un aumento complessivo della spesa pubblica. Tale fenomeno empirico, anche noto come "*Legge di Wagner*", sembra essere una buona spiegazione dell'andamento della spesa soprattutto quando i livelli di questa ultima (e del reddito) risultano ancora bassi.⁵ Il rapporto della Commissione mostra come vi sia stata una forte correlazione positiva tra redditi pro-capite e spesa pubblica in Europa per tutti gli anni '70 e fino alla metà degli anni '80.

Una seconda spiegazione economica, non necessariamente alternativa alla precedente, è basata sul *comportamento inerziale della spesa pubblica* e sulla rigidità verso il basso. Partendo da una idea consolidata in economia, che la spesa pubblica aumenta in concomitanza di eventi straordinari come guerre o calamità naturali per poi non retrocedere ai livelli raggiunti prima che il fenomeno eccezionale avvenisse, si osserva empiricamente che la spesa in rapporto al PIL aumenta nelle fasi di rallentamento dell'economia in funzione anticiclica e rimane sostanzialmente costante nei periodi di ciclo economico favorevole.⁶

Come mostra la figura 1.3, ciò è stato particolarmente evidente in Italia: la spesa cresce molto considerevolmente nei tre periodi (1980-1983; 1989-1993 e 2001-2005) in cui l'economia subisce un rallentamento, sia come effetto di politiche anticicliche, sia come conseguenza della rigidità dell'offerta di beni e servizi pubblici, sia anche per la ridotta dinamica del prodotto interno lordo. Va considerato inoltre che tali andamenti non si registrano in paesi come il Regno

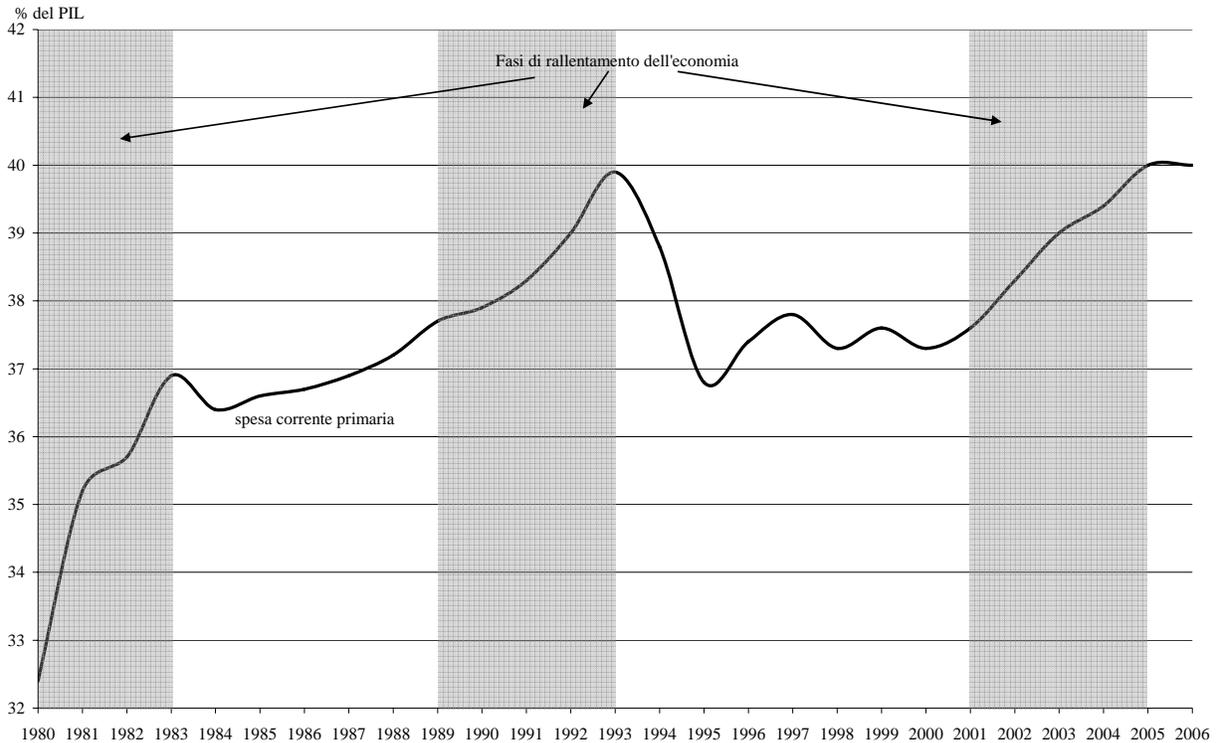
⁴ Commissione Europea, 2002, *Public Finance in EMU*.

⁵ Su questo punto, si veda anche Francese M., Franco D. e R. Giordano (2005).

⁶ I periodi di rallentamento sono definiti come quelli in cui l'*output gap* - definito come la differenza tra crescita attuale e quella potenziale diviso la crescita potenziale - è decrescente mentre la spesa pubblica presa in considerazione nell'analisi è depurata dalla componente spesa per interessi (che dipende dal livello del debito e dal tasso di interesse che sono largamente al di fuori del controllo immediato del governo) e dalla spesa in conto capitale (che riflette decisioni che vanno al di là dei fenomeni congiunturali).

Unito e gli Stati Uniti dove la spesa mostra una maggiore flessibilità e, una volta terminata la fase di rallentamento economico, tende a ritornare ai livelli precedenti.

Figura 1.3 - Spesa e ciclo economico in Italia



Fonte: Commissione Europea, Banca dati AMECO

Un terzo elemento esplicativo degli andamenti della spesa pubblica può essere costituito da un *effetto di prezzo*. In sintesi, la spesa pubblica totale è determinata sia dalla quantità di beni e servizi acquistati, sia dal loro prezzo. La spesa pubblica in rapporto al PIL pertanto aumenta se il costo dei beni e servizi pubblici cresce nel tempo più di quello privato. È, questo, il risultato del noto “effetto di Baumol” per cui la dinamica della produttività del settore pubblico rimane inferiore a quella del settore privato⁷.

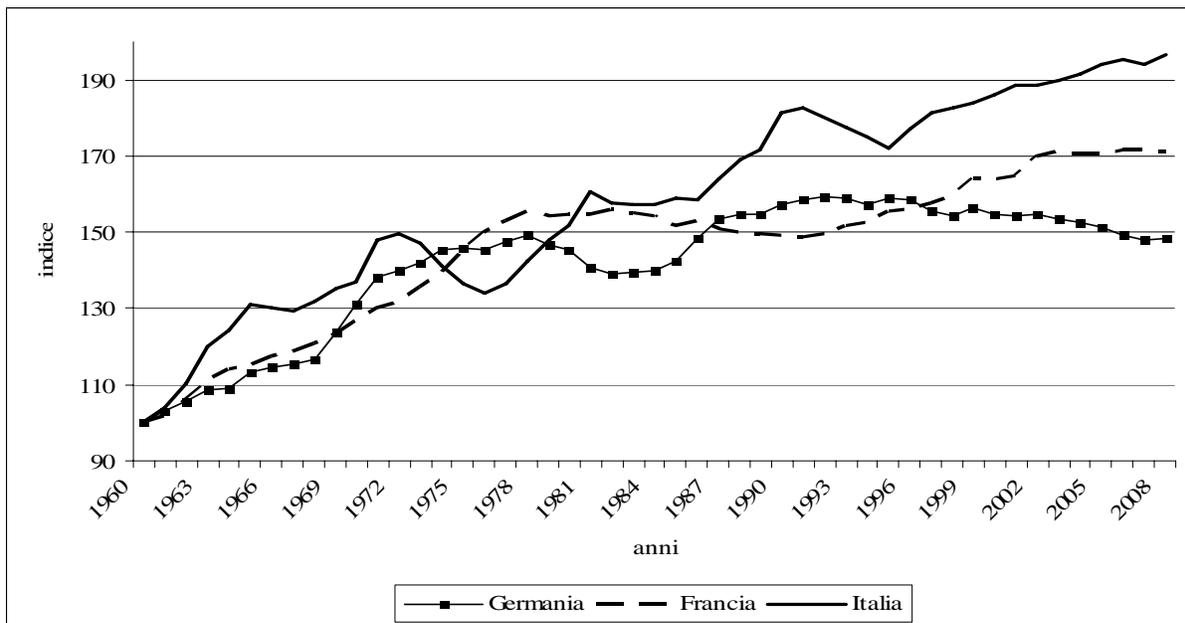
Per analizzare il ruolo che la dinamica dei prezzi dei beni e servizi pubblici ha avuto sull’accumulazione di spesa pubblica, risulta utile costruire un indice sintetico calcolato come rapporto del deflatore del consumo pubblico (consumi intermedi e salari) rispetto al deflatore dei consumi privati. Tale indicatore va valutato con cautela e rappresenta probabilmente una

⁷ Si veda Baumol e Bowen (1965).

sovrastima dell'effetto Baumol.⁸ La figura 1.4 evidenzia come, con l'eccezione di qualche breve periodo (compreso il consolidamento della metà degli anni '90), l'indice presenta un andamento chiaramente crescente nel tempo. In altri termini l'aumento della spesa pubblica è stato anche determinato dall'aumento dei costi e non solo (o non tanto) dall'aumento delle quantità di beni e servizi offerti. Ciò, pur considerando condizioni di ridotta concorrenzialità in alcuni settori (sanità, forniture militari, ecc.) nella produzione di beni e servizi oggetto di consumi pubblici, potrebbe indicare l'esistenza di un margine di riduzione della spesa pubblica migliorando l'efficienza della stessa senza intaccare le quantità di beni e servizi offerti. A conferma di ciò, la figura evidenzia come, pur se tale fenomeno si riscontra anche negli altri paesi europei, esso è, a partire dalla metà degli anni '80 chiaramente più marcato in Italia.

Per valutare la rilevanza di questo aspetto, se la componente dei consumi pubblici avesse avuto negli ultimi 10 anni un andamento simile al deflatore dei consumi privati, il livello della spesa per consumi finali sarebbe inferiore di circa il 13% rispetto a quella attuale. In termini assoluti, si tratterebbe di circa 25-30 miliardi di spesa pubblica in meno.

Figura 1.4 - Rapporto tra il deflatore dei consumi pubblici e dei consumi privati (1960=100)



FONTE: Calcoli basati su dati Commissione Europea, banca dati AMECO

⁸ Infatti il deflatore dei consumi pubblici contiene una componente legata ai salari della Pubblica Amministrazione, la cui dinamica riflette anche aumenti della produttività e non soltanto un aumento dei costi relativi.

In quarto luogo, vi sono considerazioni di natura politico/istituzionale che possono contribuire a spiegare la dinamica di lungo periodo della spesa pubblica⁹. Elementi quali una legge elettorale su base proporzionale rispetto a una legge elettorale su base uninominale oppure un regime parlamentare piuttosto che presidenziale contribuirebbero ad un aumento della spesa pubblica. Ciò si verifica in quanto i vari gruppi di interesse e le lobby hanno in diversi contesti politico-istituzionali una diversa probabilità di ottenere specifici programmi di spesa in loro favore. Il finanziamento di tali programmi, in assenza di un processo di internalizzazione dell'effetto sulla spesa complessiva, determina in aggregato un aumento della spesa. Anche una distribuzione del reddito sperequata, con gruppi poco numerosi a redditi alti e gruppi numerosi a redditi bassi, determinerebbe l'innalzamento della spesa pubblica. Il meccanismo si basa sulla teoria dell'elettore mediano, ovvero sul fatto che la maggioranza dei votanti appartenga a gruppi con redditi medio-bassi e sia di conseguenza favorevole all'aumento dei trasferimenti e della spesa per servizi pubblici in genere.

1.3 La qualità della spesa pubblica

Vi è dunque una crescente consapevolezza della necessità di individuare i meccanismi sottostanti all'andamento della spesa pubblica per migliorare la qualità dei servizi offerti, a prescindere dal livello ottimale dei servizi che si ritiene di voler offrire alla collettività.

I Ministri delle Finanze dell'Unione Europea, nel Consiglio informale ECOFIN di Berlino del 20-21 Aprile 2007, hanno convenuto sul fatto che una delle sfide più pressanti nei paesi membri sia quella di accrescere l'efficienza della spesa pubblica: la capacità di ottimizzare le attività del settore pubblico e di raggiungere migliori risultati usando le risorse pubbliche rappresentano per i Ministri dell'UE esigenze non più rinviabili.¹⁰ L'uso efficiente delle risorse pubbliche non solo è indispensabile al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del Patto di Stabilità e Crescita, ma anche per stimolare la crescita economica. Inoltre, tali politiche possono meglio venire incontro alla domanda da parte dei cittadini per una più alta qualità e miglior trasparenza nella gestione della cosa pubblica

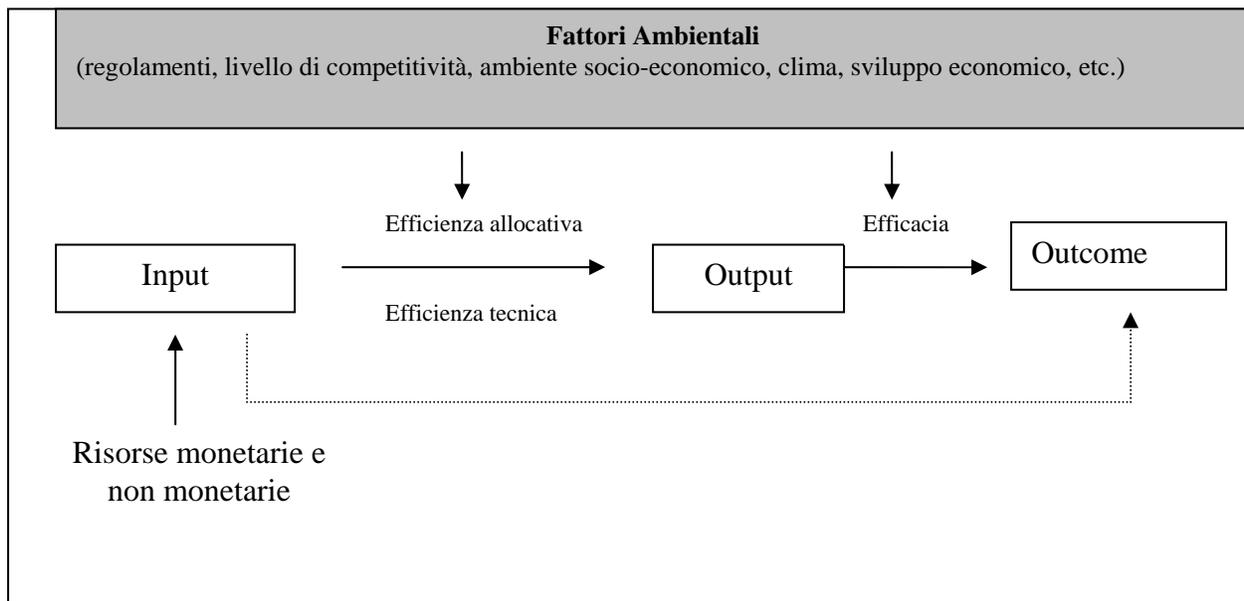
Misurare l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica è dunque un elemento imprescindibile per avviare l'auspicato processo di riforma. Tuttavia tale esercizio non è di facile attuazione. Concettualmente *l'efficienza* viene definita dalla relazione tra risorse impiegate (*input*) e beni e

⁹ Tali aspetti sono stati ampiamente analizzati da Persson e Tabellini (2000; 2003).

¹⁰ Il comunicato del Consiglio ECOFIN è disponibile al seguente link:
http://www.eu2007.de/en/News/Press_Releases/April/0421ECOFIN.html

servizi prodotti (*output*). Tale relazione viene utilizzata per valutare il maggior numero di beni e servizi producibili, dato un determinato ammontare di risorse impiegate ovvero per minimizzare il livello di *input*, dato un obiettivo di *output*. L'*efficacia* invece viene definita mettendo in relazione le risorse impiegate con il risultato finale (*outcome*) che si era prefissato attivando una determinata politica pubblica (fig. 1.5) .¹¹ Date le difficoltà oggettive di misurare l'efficacia delle politiche, gli studi empirici disponibili sono maggiormente diretti allo studio dell'efficienza.

Figura 1.5 - Efficienza ed efficacia della spesa pubblica



Fonte: Commissione Europea, 2007, Nota per il gruppo di lavoro sulla qualità delle finanze pubbliche

L'esperienza internazionale ha dimostrato che la maniera più produttiva per analizzare l'efficienza della spesa pubblica è quella di concentrarsi su determinate aree di spesa omogenee (ad esempio: istruzione, ricerca, sanità, etc.). Studi su alcune di queste aree (riportati nel successivo capitolo) dimostrano come siano possibili notevoli guadagni di efficienza in molti comparti del settore pubblico.

Esistono tuttavia studi che, pur con molte difficoltà e limitazioni, tentano di comparare l'efficienza della spesa pubblica nella sua interezza in diversi paesi.

¹¹ A titolo di esempio si può utilizzare il caso dell'istruzione. Le risorse impiegate (insegnanti, strutture scolastiche, denaro) rappresentano l'*input* mentre l'*output* viene misurato con degli indicatori di *performance* quali il numero di studenti che conseguono un diploma. Il risultato perseguito dalle politiche dell'istruzione invece possono essere rappresentati dall'obiettivo di innalzare il livello delle competenze di un dato paese o quello di ridurre la disoccupazione giovanile o aumentare i livelli di benessere della popolazione

Un indicatore sintetico di qualità della spesa pubblica è stato costruito a partire dall'analisi della relazione tra dieci componenti di spesa primaria e la crescita economica.¹² L'indicatore è basato su un'analisi degli effetti che queste componenti (sanità, istruzione, ricerca e sviluppo, investimenti pubblici, pensioni, politiche attive del lavoro, sussidi di disoccupazione, altre spese sociali, redditi da lavoro, consumi collettivi) hanno singolarmente sulla crescita economica. La qualità della spesa è valutata tenendo conto di un'impostazione del ruolo dello Stato di tipo "pro-attivo" - in linea con la strategia di Lisbona - e assumendo che non vi siano spese "buone" e spese "cattive" ma che la "bontà" della spesa dipende essenzialmente dal suo livello: in altre parole, anche spese pubbliche generalmente considerate positive per la crescita come gli investimenti pubblici possono determinare effetti distorsivi sul mercato quando il livello diventa eccessivo, così come la spesa sociale può avere un impatto positivo se non supera livelli che creano azzardo morale o dipendenza dal sussidio perché facilita l'allocazione ottimale della forza lavoro, l'inserimento/reinserimento nel mondo del lavoro di soggetti esclusi ecc.

Sulla base di tale indicatore, risulta che l'Italia ha, tra i 15 paesi dell'Unione Europea pre-allargamento, la peggiore qualità della spesa insieme alla Grecia¹³. Come mostrato in tabella 1.3, non vi è tra l'altro una diretta correlazione positiva tra il livello della spesa primaria e la posizione occupata dal paese in termini di "qualità" della spesa pubblica.

Tabella 1.3 *La qualità della spesa pubblica*

Classifica	Spesa primaria aggiustata per il ciclo (in % del PIL)
1. Finlandia	47,2
2. Germania	45,2
3. Svezia	54,4
4. Francia	50,0
5. Austria	48,1
6. Belgio	43,4
7. Paesi Bassi	44,2
8. Spagna	36,8
9. Danimarca	51,7
10. Portogallo	42,7
11. Regno Unito	38,3
12. Irlanda	31,9
13. Italia	42,0
14. Grecia	41,2

Fonte: Montanino A. (2005). I risultati si riferiscono al 2002.

¹² Cfr. Commissione Europea (2002) e Montanino (2005).

¹³ Il ruolo positivo sulla crescita della spesa sociale è tra l'altro ribadito nell'ambito della cd. *Strategia di Lisbona*.

Un altro studio ha proposto un indicatore sintetico di *performance* (*Public Sector Performance*, PSP) e un indicatore di efficienza del settore pubblico (*Public Sector Efficiency*, PSE) da utilizzare sempre a fini comparatistici.¹⁴ Il primo indicatore (tab. 1.4) tenta di misurare i risultati delle diverse funzioni svolte dal settore pubblico mentre il secondo mette in relazione tali risultati con le risorse impiegate. Entrambi sono basati a loro volta su sette sub-indicatori socio-economici relativi a taluni comparti (amministrazione, istruzione, sanità, infrastrutture), e su ulteriori tre sub-indicatori di efficienza delle tre principali funzioni svolte dal settore pubblico nel sistema economico (allocativa, distributiva, stabilizzatrice).¹⁵

Tabella 1.4 – Indicatori di performance del settore pubblico (PSP)

Paesi	Amministrazione	Istruzione	Salute	Infrastrutture	Indicatore sintetico di performance (PSP)
Danimarca	1,16	1,00	1,03	1,03	1,06
Svezia	1,16	1,07	1,19	1,10	1,04
Germania	1,02	0,98	1,01	1,01	0,96
Francia	0,72	1,03	1,03	1,01	0,93
Regno Unito	1,00	1,05	0,91	0,99	0,91
Spagna	0,77	1,00	1,10	0,86	0,89
Italia	0,52	0,96	0,93	0,84	0,83
<i>EU-15</i>	<i>0,88</i>	<i>1,00</i>	<i>0,99</i>	<i>0,98</i>	<i>0,94</i>

Fonte: Afonso et al., (2005)

Dal confronto della performance dei settori pubblici di 23 paesi industrializzati¹⁶ emerge come l'Italia registri un valore dell'indicatore PSP pari a 0,83, più basso sia rispetto alla media comunitaria (0,94), sia nei confronti della maggior parte degli altri paesi (il paese con PSP minore, pari a 0,78, risulta essere la Grecia, mentre il paese con PSP maggiore, pari a 1,21, risulta essere il Lussemburgo). In particolare, è risultato piuttosto basso l'indicatore relativo alla qualità dell'amministrazione (0,52) ottenuto dalla combinazione di sub-indicatori concernenti il grado di corruzione, di qualità della giustizia e di economia sommersa. Anche procedendo ad una ponderazione differente dei diversi sub-indicatori, lo studio conferma risultati inferiori dell'Italia rispetto agli altri paesi. Il confronto basato sul indicatore di efficienza (PSE, tab. 1.5) conferma

¹⁴ Cfr. Afonso et al. (2005).

¹⁵ La classificazione riprende la tripartizione funzionale dell'intervento pubblico nel sistema economico elaborata da Musgrave. Ciascun sub-indicatore è stato successivamente ponderato per la quota di spesa pubblica impiegata per il raggiungimento di un dato livello di *performance*, in modo da ricavare un indicatore aggregato di efficienza nell'impiego delle risorse.

¹⁶ Il confronto si riferisce all'anno 2000.

sostanzialmente le conclusioni raggiunte dall'analisi di *performance*, anche se l'Italia in termini di efficienza guadagna qualche posizione rispetto ad alcuni paesi come la Francia.

Tabella 1.5 - Indicatori di Efficienza del Settore Pubblico (PSE)

Paesi	Amministrazione	Istruzione	Salute	Infrastrutture	Indicatore sintetico di efficienza (PSE)
Regno Unito	1,02	1,10	0,98	1,85	1,10
Danimarca	0,89	0,70	0,91	1,72	0,96
Germania	1,03	1,14	0,80	1,29	0,96
Spagna	0,86	1,19	1,24	0,70	0,95
Italia	0,54	1,18	0,98	1,00	0,85
Svezia	0,83	0,76	1,03	1,15	0,83
Francia	0,60	0,97	0,87	0,94	0,81
<i>EU-15</i>	<i>0,85</i>	<i>1,09</i>	<i>0,94</i>	<i>1,24</i>	<i>0,95</i>

Fonte: Afonso. et al., (2005)

Nel complesso - e pur con i limiti e della sinteticità delle evidenze descritte - vi è una sufficiente evidenza dell'alto grado di rigidità della spesa italiana, della sua inefficienza complessiva in comparazione con altri paesi e del suo livello elevato rispetto ai servizi offerti. Il capitolo successivo indaga più in profondità alcuni settori di spesa.

CAPITOLO II - ALCUNI ESEMPI SETTORIALI

Introduzione

Questo capitolo vuole esemplificare e rafforzare l'analisi generale del capitolo 1, esaminando con un maggior grado di approfondimento alcuni settori di spesa: giustizia, sanità, università, pubblico impiego, finanza comunale.

I settori considerati hanno solo uno scopo illustrativo e non implicano una “gerarchia” dei problemi da affrontare. Va poi tenuto conto che il settore dell'istruzione scolastica viene trattato in un apposito “quaderno bianco” in corso di pubblicazione da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero dell'Istruzione. Altri settori saranno oggetto di future analisi e approfondimenti.

Pur non essendo esaustiva, la scelta dei settori ben rappresenta le diverse chiavi di lettura che si possono adottare nello studio della spesa pubblica. La prima è quella funzionale: per quali finalità si spende (previdenza, sanità, istruzione, protezione dell'ambiente, ecc.). La seconda è quella economica: a cosa è destinata la spesa (stipendi, beni di investimento, trasferimenti, ecc.). La terza chiave di lettura guarda alla distribuzione della spesa per ente erogatore e, quindi per livello di governo (amministrazione centrale, amministrazione locale, ecc.).

Considerando la classificazione funzionale della spesa pubblica, i settori considerati (giustizia, sanità e università) coprono circa un quinto della spesa pubblica primaria (al netto degli interessi), mentre tenendo conto della classificazione economica, i redditi da lavoro dipendente (pubblico impiego) ne rappresentano il 25%. La spesa comunale (che naturalmente riguarda anche categorie economiche e funzionali diverse da quelle qui considerate) rappresenta circa il 10% della spesa primaria complessiva .

In questo capitolo si rappresentano prevalentemente dei “fatti”, basati il più possibile su dati comparativi (a livello internazionale o nazionale a seconda dei casi); è evidente che valutazioni di efficienza ed efficacia richiedono un approccio di tipo “micro” in cui si esaminano i singoli programmi all'interno delle aree di spesa. E' l'approccio della *spending review*, applicato con successo in altri paesi e in via di introduzione in Italia, di cui il presente documento costituisce una premessa.

2.1 Giustizia

2.1.1 Dimensioni dell'offerta di giustizia in Italia: un confronto internazionale.

Il confronto internazionale delle *performance* dei diversi sistemi giudiziari non è semplice da realizzare. La disponibilità di dati varia sensibilmente da paese a paese. In alcuni casi non esistono statistiche ufficiali delle risorse impiegate e dei servizi prodotti nel settore; inoltre, anche quando le fonti nazionali forniscono dati completi, l'utilizzazione può risultare preclusa dalle notevoli differenze esistenti in termini di riti processuali, regole di impugnazione delle decisioni, organizzazione giudiziaria e ripartizione delle competenze tra organi giudicanti. Ne consegue che, spesso, denominazioni apparentemente simili includono, in realtà, categorie di procedimenti giuridici molto diversi. I tentativi di costruire basi informative quantitative omogenee sono pochi e ancora a uno stadio pionieristico.

Tabella 2.1 Indicatori di risorse e di efficienza nel settore della giustizia. Anni 2001, 2004, 2005

Paesi	Spesa tribunali e procure pro capite	Giudici Togati per 10000 abitanti (1)	Giudici Onorari per 10000 abitanti (1)	Retribuzioni dei magistrati in rapporto al reddito medio nazionale		Rapporto prodotto/spesa (2)		Tempi medi di risoluzione di alcune tipologie di processi (in giorni)		
				Inizio carriera	Corte Suprema	Procedimenti penali conclusi per Euro	Procedimenti civili conclusi per Euro	Divorzio	Licenziamento	Inadempimento contrattuale
	2004	2004	2004	2004	2004	2001	2001	2004	2004	2005
Austria	62,4	2,1	n.a.	1,1	2,6	0,8	2,9			342
Danimarca	28,7	0,7	n.a.			3,8	3,6	100		190
Finlandia	46,7	1,7	7,2	1,5	3,2	1,5	2,3	240	264	228
Francia	46,7	1,0	3,6			2,2	2,2	423	342	331
Germania	96,3	2,5	4,3	1,0	2,2	0,7	4,0	302		394
Irlanda	31,3	0,3	0,0	4,5	7,2					217
Italia	67,0	1,0	1,0	2,4	4,7	1,4	1,4	582	696	1210
Paesi Bassi	67,4	1,1	0,6	2,1	3,6	1,0		117	19	408
Portogallo	49,8	1,5	0,7	2,4	5,8			308	244	495
U.K.	22,6	0,4	5,5	4,1	7,2	2,1	4,1			229
Spagna	55,5	1,0	0,3	1,9	4,3			251	80	515
Svezia	61,2	1,9	8,5	0,7	2,8	0,9	0,9			208

Fonte: CEPEJ European Judicial System 2006; RGS, Conto Annuale 2005; Netherland Council for the Judiciary; Bench Marking in an International Perspective 2004; World Bank Doing Business 2007.

(1) Magistrati che svolgono esclusivamente funzioni giudicanti

(2) Valori calcolati tenendo conto delle PPPs, valore Paesi Bassi posto uguale a 1.

Nel 2004 il Consiglio d'Europa ha per la prima volta raccolto statistiche omogenee su alcuni aspetti dei sistemi giudiziari di 40 paesi europei con riferimento all'anno 2002; nel 2006 ha pubblicato un aggiornamento di tali statistiche con dati riferiti al 2004. Il risultato che emerge da questi dati e dal confronto con le altre principali fonti statistiche in materia di giustizia rivela che

la spesa pubblica in questo settore in Italia non è affatto bassa, se confrontata con quella degli altri paesi europei, che pure hanno *performance* molto migliori in termini di lunghezza dei processi (cfr. tabella 2.1).

Si tratta di una situazione non recente, ma che, invece, persiste da tempo (cfr. tabella 2. 2)¹⁷.

Tabella 2.2 Spesa pubblica per gli uffici giudiziari e per il Legal Aid (Anni 1995 e 1999 in % PIL; anno 2002 per abitante)

Paesi	Uffici Giudiziari			Legal Aid		
	1995	1999	2002	1995	1999	2002
Austria	0,41		69,63			1,67
Belgio			64,41			3,90
Danimarca			29,80			7,25
Finlandia			41,05			9,98
Francia		0,06	28,35	0,01	0,02	4,64
Germania	0,37	0,38	53,15			5,59
Irlanda			22,21			13,96
Italia	0,26	0,29	45,98			0,78
Paesi Bassi	0,15	0,21	41,01	0,06	0,06	12,66
Portogallo		0,40	46,98			2,94
Regno Unito	0,10	0,08	16,89	0,18	0,17	53,8
Spagna			23,52	0,00	0,01	n,a,
Svezia			44,44			11,59

Fonte: Elaborazioni su dati IRSIG, CNR 2001, OCSE 2001, CEPEJ 2004.

In generale, i dati di spesa non riflettono del tutto fedelmente le effettive dimensioni dell'offerta, non solo perché sono influenzati dal livello delle retribuzioni dei magistrati nei diversi paesi (dal rapporto del Consiglio d'Europa i magistrati italiani risultano percepire uno stipendio più che doppio rispetto a quello dei colleghi austriaci e tedeschi, ma pari alla metà di quello dei giudici inglesi), ma anche perché risentono ampiamente delle differenze istituzionali nell'organizzazione della giustizia. Per esempio, nel 2002 (l'anno più recente per il quale sono disponibili informazioni statistiche che consentono di separare per un largo novero di Paesi la spesa per i tribunali da quella per il *legal aid*, inteso come insieme di sussidi pubblici per l'assistenza legale), in Inghilterra la spesa per gli uffici giudiziari appare molto più bassa che negli altri paesi, addirittura meno di un terzo di quella tedesca e meno di metà di quella italiana. Va tuttavia tenuto presente che in questo paese una parte rilevante del processo, quella istruttoria, non si svolge nel foro, ma presso gli studi degli avvocati. I costi del sistema giudiziario sono quindi in gran parte direttamente sostenuti dagli utenti del servizio; di qui il grande rilievo che in

¹⁷ Per la documentazione di tale persistenza si rinvia a Marchesi D., *Litiganti, avvocati, magistrati*, Il Mulino, Bologna, 2003.

tale sistema hanno i sussidi pubblici per l'assistenza legale, i quali hanno una dimensione enormemente superiore a quella che si rileva negli altri paesi e sono addirittura superiori al doppio della spesa pubblica sostenuta in Inghilterra per gli uffici giudiziari (53,80 euro per abitante contro i 16,89 euro per abitante di spesa per gli uffici giudiziari), mentre in Italia essi impegnano risorse del tutto marginali (0,78 euro per abitante).

Se valutiamo la spesa in questa ottica, dunque, il Regno Unito spende più dell'Italia.

Diverso ancora è il caso della Germania, dove la spesa per gli uffici giudiziari è piuttosto alta; due terzi delle spese sono però recuperati attraverso le tasse che vengono imposte alle parti per il ricorso in giudizio.

Già da questa breve analisi, dunque, emerge che i confronti sulla spesa non spiegano moltissimo e forniscono un quadro piuttosto disorientante.

Una rappresentazione molto più chiara delle dimensioni dell'offerta si ottiene confrontando il numero dei magistrati per abitante (cfr tab. 2.1 colonna 2). Anche questa misura non è comunque esente da inconvenienti, perché non tiene conto della magistratura onoraria (cfr. tab. 2.1 colonna 3) - in special modo dei giudici di pace - e quindi sottostima l'offerta in quei paesi come il Regno Unito che ne fanno un ampio uso. Di questa categoria di giudici, d'altra parte, non si può tenere pienamente conto, date le troppe differenze tra le funzioni alle quali è preposta nei vari paesi. Si va infatti dall'attività notarile alla partecipazione ai collegi popolari nei tribunali penali, al giudizio vero e proprio nelle cause civili di limitato valore.

Difficoltà di non poco conto nel calcolo del numero dei magistrati derivano anche dal conteggio dei soggetti che svolgono l'attività di pubblico ministero. In Italia tali soggetti fanno parte dell'organico della magistratura, ma lo stesso non accade per tutti i Paesi. I dati del Consiglio d'Europa riportati nella tabella 2.1 alla colonna 2 (magistrati per 10.000 abitanti), tengono conto esclusivamente dei soggetti che svolgono funzioni giudicanti ed escludono quelli dedicati alla funzione requirente (includendo anche questi il rapporto salirebbe da 1 a 1,37). Se infine si tenesse conto anche dei magistrati che, distaccati dai tribunali, lavorano presso il Ministero della Giustizia, il Consiglio Superiore della Magistratura o la Corte Costituzionale, il dato per l'Italia salirebbe al valore di 1,6.

Ma anche con le riserve evidenziate, risulta chiaro che, nel confronto internazionale, l'Italia risulta disporre di un numero di magistrati e di un impiego di risorse finanziarie non inferiore, e talvolta superiore, a paesi che pure mostrano una *performance* giudiziaria migliore.

2.1.2 Dinamica della spesa per la giustizia

In Italia, nello scorso decennio la spesa per la giustizia è risultata una delle voci in maggior crescita del bilancio dello Stato. Negli anni '90 essa è infatti aumentata del 140%, e i magistrati in servizio sono aumentati di circa il 15%.

All'aumento di risorse destinate al settore non è però corrisposto un adeguato miglioramento dei risultati. Il numero dei procedimenti pendenti, civili e penali, non è affatto diminuito. Al contrario, il tasso di crescita è risultato in continua ascesa. Negli ultimi vent'anni lo stock di cause civili arretrate si è pressoché triplicato e nel 1999, tra primo e secondo grado, superava i 3 milioni e mezzo di procedimenti. Nello stesso periodo i procedimenti penali pendenti in primo grado sono più che raddoppiati. Anche la durata media dei procedimenti di cognizione civile, definita come somma dei periodi necessari allo svolgimento del primo e del secondo grado di giudizio, ha registrato a partire dagli anni '50 una crescita continua. Dal 1975 al 2004 la durata delle cause civili è aumentata del 90%. Per le cause di contenuto economico (obbligazioni e proprietà) l'allungamento dei tempi è stato anche più preoccupante, essendo pari addirittura al 97% (la durata media di questa categoria di controversie risulta nel 2004 di circa 2.700 giorni).

L'accumularsi di procedimenti arretrati non sembra però imputabile a una ridotta crescita dell'offerta di giustizia, per esempio a una minore produttività dei magistrati oppure a una diminuzione del loro numero.

Il numero di procedimenti esauriti per magistrato (con o senza sentenza) mostra una tendenza di lungo periodo all'aumento. Non solo la produttività ma anche il numero dei magistrati è cresciuto, sia in termini assoluti sia in rapporto alla popolazione. In particolare, il numero di magistrati per 10.000 abitanti è risultato in costante aumento a partire dagli anni '50: da quel momento ad oggi tale rapporto è quasi raddoppiato. Dal 2004 al 2007 la spesa pubblica destinata alla voce "magistrati" è aumentata di circa il 27%, mentre quella per i cancellieri è rimasta sostanzialmente costante (+ 1%). L'incremento dell'offerta complessiva di giustizia non può, pertanto, considerarsi trascurabile.

2.1.3 L'organizzazione del sistema giudiziario.

Fino al primo giugno 1999 l'amministrazione della giustizia era pressoché integralmente svolta da nove tipologie di uffici giudiziari. Cinque di queste avevano funzioni giudicanti civili e penali:

- il Giudice di Pace, distribuito capillarmente sul territorio (848 sedi);

- le Preture, distribuite su 164 sedi circondariali a loro volta articolate in sezioni distaccate (427 in totale);
- i Tribunali, distribuiti su 164 sedi in tutto il territorio nazionale;
- le Corti d’Appello (29 più tre sedi distaccate);
- la Corte di Cassazione, con unica sede a Roma.

Le quattro restanti tipologie – gli uffici del pubblico ministero – avevano in assoluta prevalenza funzioni requirenti in materia penale:

- le Procure della Repubblica presso le preture circondariali;
- le Procure della Repubblica presso i Tribunali;
- le Procure Generali della Repubblica presso le corti d’appello;
- la Procura Generale presso la Corte di Cassazione.

A partire dal 2 giugno 1999 per la giustizia civile e dal primo gennaio 2000 per quella penale, è entrata in vigore la riforma del Giudice Unico di primo grado .

A seguito di questa riforma sono state soppresse la pretura e la corrispondente procura della Repubblica, e le relative risorse – magistrati e personale amministrativo – e competenze sono state assegnate ai tribunali. Accanto a questa modifica dell’organizzazione giudiziaria è stata prevista una modesta revisione della distribuzione degli uffici sul territorio e sono stati introdotti alcuni rilevanti cambiamenti nel rito civile e penale nel senso di una maggiore speditezza del processo, che hanno anche consentito un leggero recupero delle risorse impegnate. Infatti per molte tipologie di processi, allo svolgimento delle quali prima della riforma - anche se soltanto nella fase processuale della decisione - erano destinati tre magistrati, ora ne viene impegnato uno solo.

Attualmente le principali funzioni giudiziarie sono svolte non più da nove, ma da sette tipologie di uffici giudiziari e il numero di sedi (anche a seguito di ulteriori interventi correttivi della geografia giudiziaria) è attualmente così articolato:

- 848 Uffici del Giudice di Pace
- 165 Tribunali e relative Procure
- 220 Sezioni distaccate di Tribunale
- 29 Tribunali per minorenni

- 29 Corti di Appello (di cui tre sezioni distaccate) e relative procure generali
- Corte di Cassazione e relativa Procura Generale
- Tribunale Superiore delle acque pubbliche.

2.1.4 Distribuzione territoriale del personale nell'ambito degli uffici giudicanti.

Circa la distribuzione dei magistrati sul territorio in rapporto alla popolazione, si rileva che maggiore dotazione è riservata alle regioni meridionali (cfr. tabella 2.3).

Tabella 2.3 Distribuzione dei magistrati per macroaree geografiche in rapporto alla popolazione (magistrati per 10.000 abitanti). Anno 2007.

Macroaree	Numero magistrati per 10.000 abitanti
Nord	0,81
Centro	1,04
Sud e isole	1,33
Italia	1,04

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero della Giustizia e Istat.

I magistrati con maggiore anzianità professionale, però, si concentrano al Centro ed al Nord e non al Sud e nelle Isole (cfr tabella 2.4). Ricordiamo che al crescere dell'anzianità professionale corrisponde per il magistrato un aumento della retribuzione e del ruolo di appartenenza (da magistrato di tribunale, a magistrato di corte d'appello, a magistrato di cassazione); ciò anche indipendentemente dal ruolo effettivamente svolto.

In generale nell'ambito degli uffici giudiziari con funzioni giudicanti (Corte di Cassazione esclusa) attualmente ben il 67% dei magistrati ha un ruolo – e corrispondente retribuzione – superiore alle funzioni svolte (cfr. tabella 2.4). Questa percentuale scende al 52% nel Sud e nelle Isole e sale al 74% nell'Italia centrale. A questo fenomeno, per quegli uffici che hanno percentuali maggiori di magistrati con ruolo superiore alle funzioni svolte, si abbinano due effetti: un costo più elevato; una dotazione di personale che, almeno sulla carta, dovrebbe avere un livello di professionalità superiore. Ad oggi il nostro sistema prevede, infatti, che la crescita professionale dei magistrati - che vengono assunti dopo gli studi universitari e non dopo una carriera nel foro, come nel caso di altri ordinamenti - sia affidata quasi esclusivamente all'esperienza sul campo, perciò a maggiore anzianità dovrebbe corrispondere maggiore qualificazione professionale (la riforma in corso di approvazione in Parlamento modificherà un

poco questi aspetti, ma, non potendo agire retroattivamente, non modificherà la lettura del quadro attuale).

Tabella 2.4 Percentuale magistrati con ruolo superiore alle funzioni per macroaree geografiche. Anno 2007.

Macroaree	% magistrati con ruolo superiore alle funzioni
Nord	71
Centro	74
Sud e isole	52
Italia	67

Il quadro della distribuzione appare molto variegato anche quando si scende ad un dettaglio maggiore, cioè a livello di distretto di corte d'appello (cfr. tabella 2.5).

Tabella 2.5 Percentuale magistrati con ruolo superiore alle funzioni per macroaree geografiche. Anno 2007.

Distretto di Corte d'appello	% magistrati con ruolo superiore alle funzioni
Ancona	69
Bari	71
Bologna	74
Bolzano	54
Brescia	64
Cagliari	73
Caltanissetta	27
Campobasso	55
Catania	61
Catanzaro	26
Firenze	81
Genova	83
l'Aquila	77
Lecce	69
Messina	54
Milano	80
Napoli	66
Palermo	48
Perugia	78
Potenza	40
Reggio Calabria	44
Roma	78
Salerno	67
Sassari	58
Taranto	64
Torino	58
Trento	81
Trieste	65
Venezia	74
Italia	67

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia

Non si evidenzia correlazione tra questo fenomeno e la dimensione del tribunale, mentre appare una maggiore concentrazione di magistrati con ruolo superiore alle funzioni nei tribunali specializzati (ad esempio, in quelli delegati alla giustizia minorile).

Il quadro è diverso per quanto riguarda la distribuzione di cancellieri e altro personale amministrativo di stretta collaborazione con il magistrato. Sud e Isole anche in questo caso hanno maggiore dotazione delle altre aree (cfr. tab. 2.6).

Tabella 2.6 Rapporto tra il numero di cancellieri e altro personale amministrativo di stretta collaborazione con i magistrati e quello dei magistrati per macroaree geografiche. Anno 2007, in %

Macroaree	Rapporto cancellieri e amministrativi/magistrati in %
Nord	143
Centro	160
Sud e isole	162
Italia	155

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia

Tabella 2.7 Rapporto tra il numero di cancellieri e altro personale amministrativo di stretta collaborazione con i magistrati e quello dei magistrati per distretto. Anno 2007, valori percentuali

Distretto di Corte d'appello	rapporto cancellieri e amministrativi/magistrati in %	Distretto di Corte d'appello	rapporto cancellieri e amministrativi/magistrati in %
Bolzano	110	Sassari	164
Milano	124	Ancona	169
Brescia	132	Genova	170
Torino	135	Cagliari	171
Napoli	140	Perugia	172
Catanzaro	146	Trento	175
Roma	148	Palermo	177
Caltanissetta	148	Reggio Calabria	177
Salerno	151	Bari	177
Trieste	152	Firenze	182
Taranto	156	Lecce	183
Potenza	160	Messina	190
Venezia	161	l'Aquila	192
Bologna	162	Campobasso	221
Catania	164	Italia	155

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia

Anche in questo caso, scendendo ad un maggior dettaglio (Distretti di Corte d'Appello), il quadro si mostra estremamente variegato (cfr. tab. 2.7). Una ragione possibile delle differenze che si riscontrano tra le diverse sedi sta nella varietà del grado di frammentazione e dispersione sul territorio dei diversi uffici giudiziari nell'ambito dei diversi distretti di Corte d'Appello. Una

maggior frammentazione richiede una maggiore dotazione di personale amministrativo per consentire anche alle sedi più piccole di essere operanti. Per i magistrati, invece, è possibile svolgere le funzioni in più uffici e pertanto la frammentazione ha un'influenza sul loro numero meno diretta.

In questo caso però, a differenza di quello dei magistrati, il personale con maggiore anzianità e più elevato livello retributivo si concentra maggiormente al sud e nelle isole e non al centro e al nord (cfr. tab. 2.8).

Tabella 2.8 Incidenza collaboratori con le due fasce stipendiali più elevate rispetto al totale per macroaree geografiche. Anno 2007, in %

Macroaree	Incidenza personale con stipendi più elevati
Nord	13,5
Centro	13,5
Sud e isole	15,0
Italia	14,0

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia

Vale per i cancellieri lo stesso ragionamento esposto per i magistrati: alle sedi nelle quali maggiore è la concentrazione di personale di livello stipendiale e di anzianità più elevato corrispondono maggiori costi di gestione e, almeno sulla carta, una dotazione professionalmente più qualificata.

Tabella 2.9 Incidenza collaboratori con le due fasce stipendiali più elevate rispetto al totale. Anno 2007.

Distretto di Corte d'appello	Incidenza personale con stipendi più elevati in %
Ancona	16
Bari	17
Bologna	14
Bolzano	15
Brescia	11
Cagliari	13
Caltanissetta	14
Campobasso	20
Catania	16
Catanzaro	15
Firenze	14
Genova	12
l'Aquila	16
Lecce	18
Messina	14
Milano	12
Napoli	16
Palermo	16
Perugia	20

Potenza	8
Reggio Calabria	12
Roma	15
Salerno	16
Sassari	19
Taranto	12
Torino	11
Trento	7
Trieste	16
Venezia	10
Italia	14

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia

2.1.5 Adeguatezza della distribuzione territoriale del personale. Problemi di valutazione.

Un indicatore di adeguatezza della distribuzione del servizio basato soltanto sulla popolazione non tiene conto delle diverse condizioni di ordine pubblico e di propensione alla litigiosità esistenti nelle varie aree geografiche italiane. Valutare con indicatori semplici l'adeguatezza di tale distribuzione può portare a conclusioni fuorvianti. Si giunge infatti a risultati assai diversi a seconda dell'indicatore scelto. Ad esempio, prendendo in esame l'anno 2001 per il quale si può disporre di statistiche esaustive e assestate, se si considera la distribuzione dei magistrati ponendola in rapporto alla domanda di giustizia, definita come numero di procedimenti civili e penali pendenti e sopravvenuti nell'anno, risulta che - sempre in relazione alla media nazionale - vi sarebbe un eccesso di offerta di giustizia al Nord e un'offerta insufficiente al Sud. Il numero di magistrati per 1000 procedimenti risulta infatti del 35% superiore alla media nazionale nella media delle regioni del Nord e del 15% inferiore nella media delle regioni meridionali. Su questo risultato influisce notevolmente la diversa distribuzione territoriale dei procedimenti pendenti, che sono molti di più al Sud. Nel 2001 i procedimenti pendenti costituivano, infatti, il triplo circa dei procedimenti sopravvenuti nella media delle regioni settentrionali ed il quintuplo di quelli sopravvenuti nella media delle regioni meridionali.

Se la domanda di giustizia viene invece misurata con i soli procedimenti sopravvenuti nell'anno, è al contrario il Sud a risultare dotato in misura maggiore. Risultati analogamente disorientanti si rinvergono se l'analisi viene svolta sul personale amministrativo. E' evidente che tali indicatori semplici non danno segnali chiari. Il risultato cambia a seconda del parametro di valutazione (popolazione, carico di lavoro, domanda di giustizia), cfr. tabella 2.10.

Tabella 2.10 Giudici per popolazione (per 10.000 abitanti), per carico di lavoro (per 1000 procedimenti civili e penali sopravvenuti e pendenti), per domanda di giustizia (per 1000 procedimenti civili e penali sopravvenuti). Anno 2001, Italia= 100, in %.

Macroaree	Distribuzione magistrati per popolazione	Distribuzione magistrati per carico di lavoro	Distribuzione magistrati per domanda di giustizia
Nord	86,10	135,00	95,60
Centro	83,30	99,40	92,60
Sud e isole	127,60	85,00	108,10
Italia	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia e Istat.

2.1.6 Futuri approfondimenti

Cosa si può dedurre dai dati sin qui esaminati? Pur con tutti i limiti sottolineati, essi dicono chiaramente che, confrontandoci con gli altri paesi e considerando la dinamica delle dotazioni totali di magistrati e collaboratori negli ultimi anni, non risultano vistose carenze strutturali dell'Italia sul fronte delle risorse umane. Poiché i risultati del sistema giudiziario sono invece ben inferiori a quelli esteri, bastando al riguardo considerare i tempi comparati nelle cause civili, è evidente che esiste uno spazio promettente di intervento per spendere meglio, anche ignorando i problemi dell'ordinamento e restando sul terreno meramente organizzativo.

Il principale tema da approfondire, alla ricerca di maggiore efficienza ed efficacia nella spesa per la giustizia, riguarda la dimensione degli uffici giudiziari. Elaborazioni svolte dalla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica del Ministero del Tesoro¹⁸ su dati disaggregati per singolo ufficio giudiziario e per tipo di materia del contendere evidenziano l'esistenza nell'organizzazione giudiziaria di rilevanti economie di scala non sfruttate. I risultati di tale analisi e di successivi approfondimenti svolti in letteratura¹⁹ portano a ritenere che un importante elemento di inefficienza dell'offerta di giustizia in Italia risieda nella dimensione troppo limitata degli uffici giudiziari. La produttività del magistrato risulta infatti crescente al crescere delle dimensioni del tribunale in cui opera e questo effetto è da attribuire oltre a diversi fattori organizzativi (migliore gestione del personale e delle attrezzature) a rilevanti economie di specializzazione. In un tribunale di grandi dimensioni il singolo giudice si occupa di un campo del diritto circoscritto. La ripetuta attività su una materia specifica – ad esempio controversie in materia societaria – consente uno sviluppo della formazione professionale del magistrato – attraverso un processo di crescita professionale per apprendimento sul campo (*learning by doing*)

¹⁸ Cfr. A. Antonelli e D. Marchesi (1999).

¹⁹ Cfr. D. Marchesi (2003).

– che permette nel tempo di risolvere i casi con un impegno di lavoro via via decrescente. Il che equivale a dire che a parità di ore di lavoro impiegate il giudice diviene più produttivo. Tali economie di specializzazione non sono possibili nei piccoli tribunali, dove il giudice si occupa delle questioni più disparate. In queste sedi, infatti, lo stesso giudice decide in materia sia civile che penale. E' infine da tenere in conto che la rilevanza delle economie di specializzazione è nel nostro ordinamento amplificata dal fatto che la crescita professionale dei magistrati fino ad oggi è stata affidata quasi esclusivamente alle esperienze maturate nel corso della carriera.

Le analisi sopra citate, infine, evidenziano un segnale importante: quando le dimensioni degli uffici giudiziari divengono troppo elevate (impiegando un numero di magistrati superiore a 80) si riscontra una perdita di efficienza legata al sovradimensionamento, ma essa appare di gran lunga inferiore a quella che si ha nel caso di sottodimensionamento (numero di magistrati impiegati inferiore a 20). Il che non deve distogliere dalla ricerca della dimensione ottimale, ma induce a temere più l'errore per difetto che non quello per eccesso.

Nel 1996 oltre l'85% dei tribunali era sottodimensionato. L'introduzione del giudice unico di primo grado, prevedendo la fusione di tribunali e preture, ha comportato un recupero di efficienza (i tribunali sottodimensionati sono ora circa il 72%): si tratta di un risultato importante, ma ancora troppo modesto. Un maggiore recupero di efficienza sarebbe possibile introducendo una revisione della geografia giudiziaria volta ad accorpare gli uffici di minori dimensioni (le revisioni finora introdotte hanno aumentato e non diminuito il numero degli uffici).

L'aspetto da approfondire nelle prossime analisi è dunque la valutazione dei margini di attuabilità di tale revisione, affinché esigenze di efficienza e di equità di trattamento dei cittadini insediati nelle diverse aree geografiche possano essere conciliate.

2.2 Sanità

2.2.1 La spesa sanitaria nei paesi dell'OCSE e in Italia

I dati riportati nella tabella 2.11 mostrano che l'Italia destina alla sanità una quota del Pil solo di poco inferiore alla media dei trenta paesi dell'OCSE (8,9% contro 9%). Tuttavia, se si considera la spesa sanitaria complessiva (pubblica e privata) pro capite, l'Italia si colloca al diciottesimo posto nella classifica OCSE e piuttosto al di sotto della media (2.532 contro 2.759 dollari statunitensi in parità di potere di acquisto).²⁰ Nell'ambito dell'Unione europea, nove paesi (Francia, Germania, Belgio, Austria, Portogallo, Grecia, Danimarca, Norvegia e Svezia) hanno un rapporto tra spesa complessiva (pubblica e privata) e Pil più elevato dell'Italia e tra questi solo Portogallo e Spagna presentano una spesa pro capite più bassa. Tra 1990 e 2005, mentre la spesa sanitaria per l'area OCSE è aumentata dal 6,9% al 9%, in Italia è passata dal 7,7% (un valore iniziale quindi superiore a quello della media dei paesi industrializzati) all'8,9% del Pil, evidenziando una dinamica meno accentuata rispetto a molti altri paesi e simile a quella fatta registrare da Svezia e Danimarca (passate dall'8,3% del 1990 al 9,1% del 2005).²¹

Per l'insieme dei paesi dell'OCSE, negli ultimi 15 anni la spesa sanitaria è cresciuta più del doppio del Pil. Nel contempo si assiste in molti paesi ad una riduzione dell'impegno pubblico che rimane comunque la prevalente modalità di finanziamento. In Italia, la spesa pubblica rappresenta nel 2005 il 76,6% della spesa complessiva, posizionandosi al di sopra della media OCSE (72,5%), anche se la sua incidenza percentuale si è ridotta di 2,9 punti dal 1990. Quasi l'83,0% della spesa privata italiana è di tipo "out-of-pocket", cioè spesa diretta delle famiglie (uno dei valori più alti fra i paesi dell'UE a 15) mentre solo una piccola quota è finanziata da assicurazioni e fondi sanitari integrativi.

Per quanto riguarda i livelli di spesa per differenti tipologie di assistenza, si rileva una certa eterogeneità fra i Paesi dell'area OCSE. In Italia si osserva una prevalenza della spesa ospedaliera che, secondo l'ultimo dato ufficiale disponibile, contenuto nel Rapporto Nazionale di monitoraggio dell'assistenza sanitaria 2002-2003, rappresenta il 48% della spesa pubblica totale, e una ridotta spesa per la prevenzione, benché gli ultimi piani sanitari nazionali abbiano evidenziato l'importanza di un riequilibrio delle risorse utilizzate a favore delle attività territoriali e di prevenzione. La spesa pubblica relativa ai soli ricoveri (quindi al netto al netto della stima dei costi relativi alle prestazioni specialistiche erogate agli assistiti non ricoverati) rappresenta

²⁰ Non considerando Stati Uniti e Lussemburgo, che, con una spesa pro capite rispettivamente di 6.401 e 5.352 dollari p.p.a., rappresentano casi anomali, la spesa sanitaria pro capite italiana sarebbe in linea con la media OCSE.

²¹ Va però osservato che in Italia, tra il 2001 e il 2004, la spesa sanitaria è cresciuta con un tasso moderato (2,1%), ma circa cinque volte più velocemente della crescita del Pil. Si veda al riguardo: Francia e Mennini, *Evoluzione della spesa sanitaria in Italia e nei paesi OCSE*, Rapporto CEIS – Sanità (2006).

circa il 42% della spesa pubblica totale contro una media OCSE del 35%.²² Data la rilevanza quantitativa della spesa ospedaliera, si è ritenuto opportuno concentrare l'attenzione, nei successivi paragrafi, su tale componente della spesa pubblica.

La variabilità nei livelli di spesa pubblica dei paesi OCSE dipende da molteplici fattori. In primo luogo, è ben nota la relazione positiva tra reddito pro-capite e spesa sanitaria pro-capite, per cui i paesi più ricchi tendono a spendere più risorse per la salute. Tuttavia, l'esistenza di una considerevole variabilità nella spesa tra paesi aventi un livello di reddito confrontabile indica come vi siano altre importanti determinanti da considerare tra cui: le diverse scelte relative all'organizzazione, finanziamento e regolazione dei sistemi sanitari; i differenziali di innovazione nelle tecnologie sanitarie; l'adozione di differenti combinazioni di quantità e prezzi di beni e servizi sanitari erogati; l'adozione di diverse combinazioni di fattori di produzione utilizzati nell'erogazione dei servizi.²³

Risulta quindi piuttosto fuorviante associare ridotti livelli di spesa (e/o di input utilizzati) a elevati livelli di efficienza. Infatti, ciò potrebbe valere solo qualora il livello di efficacia e di qualità dell'assistenza sanitaria fosse lo stesso per tutti i sistemi. Una corretta analisi di performance di un sistema sanitario dovrebbe invece basarsi sull'analisi del rapporto tra spesa sanitaria e *outcome* di salute e qualità della vita ottenuti. Si potrebbe, ad esempio, tentare di confrontare la spesa sanitaria con qualche indicatore di *outcome* (speranza di vita, mortalità infantile, mortalità evitabile, ecc.), ma i risultati di analisi di questo tipo vanno considerati con estrema cautela in quanto speranza di vita e mortalità dipendono da una molteplicità di fattori (stili di vita, condizioni ambientali, ecc.) diversi dalla sanità. Tentativi anche piuttosto elaborati in questo senso sono stati effettuati dall'Organizzazione mondiale della sanità e da altri centri di ricerca e in questi studi il SSN si posiziona quasi sempre nelle prime posizioni della classifica dei migliori sistemi sanitari.²⁴

²² Il dato, relativo al 2004, è contenuto in Francia e Mennini (2006).

²³ Le stesse regioni italiane evidenziano una composizione della spesa pubblica molto eterogenea. Ad esempio, nel 2006 la spesa per il personale – che assorbe la maggiore quantità di risorse a livello nazionale (oltre il 33% della spesa complessiva) – incide per il 42,6% in Piemonte e solo per il 29,4% in Lombardia. Per contro, la spesa per l'assistenza ospedaliera accreditata incide per il 6,4% in Piemonte e per il 13,6% in Lombardia, a fronte di una incidenza media nazionale dell'8,4% (dati contenuti nella Relazione sulla situazione economica del Paese, 2006). Per un'analisi delle differenti dinamiche della spesa (e delle sue componenti) si veda anche il Rapporto 2007 della ASSR sull'evoluzione della spesa sanitaria corrente 2001-2005.

²⁴ Uno dei pochi tentativi, peraltro molto criticato sul piano metodologico, di elaborare un insieme di indicatori per una valutazione della performance complessiva dei sistemi sanitari dei diversi paesi è quello realizzato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità sulla base di dati panel relativi a 191 paesi per il periodo 1993-1997, contenuto nel Rapporto *"The World Health Report 2000. Health Systems: Improving Performance"*. Alcuni affinamenti metodologici dell'approccio dell'OMS sono contenuti in due studi successivi proposti da Greene e da Lauer et al.. Si vedano: Greene W. (2004), "Distinguishing between heterogeneity and Inefficiency: stochastic frontier analysis of the World Health Organization's panel data on national health care systems", Health Economics,

Il sistema sanitario italiano sembra evidenziare a livello macro un buon rapporto tra risorse pubbliche impegnate e *outcome* di salute. Tuttavia - soprattutto in una prospettiva di sostenibilità di medio-lungo periodo (dati i trend di crescita della spesa tipicamente più accentuati di quelli del Pil) – appare necessario puntare sull'accrescimento dell'efficienza e della qualità della spesa sanitaria. Questo approccio, di cui si illustreranno nel prosieguo le ragioni e i modi, non è incompatibile con l'uso temporaneo di strumenti generalizzati di contenimento della spesa, come l'imposizione di tetti uniformi, ma occorre essere consapevoli che le misure generalizzate vanno intese come provvedimenti di sicurezza per tenere sotto controllo la dinamica finanziaria del fenomeno e per stimolare la vera “cura” organizzativa che consiste nell'operare all'interno delle strutture e delle procedure del SSN. Inoltre, a fronte della notevole eterogeneità che contraddistingue i diversi sistemi regionali (in termini strutturali, organizzativi e di performance), appare necessario che ogni regione consegua un accettabile rapporto costo-efficacia dell'assistenza sanitaria.

13; Lauer J. et al. (2004), “World health system performance revisited: the impact of varying the relative importance of health system goals”, BMC Health Services Research

Tabella 2.11 La spesa sanitaria nei principali paesi Ocse - anno 2005 (1)

	Spesa sanitaria pubblica e privata in rapporto al PIL	Spesa sanitaria pubblica in rapporto alla spesa sanitaria totale	Spesa sanitaria pubblica e privata pro capite (dollari USA P.P.P.)	Spesa farmaceutica in rapporto alla spesa totale	Medici per 1.000 abitanti	Infermieri per 1.000 abitanti	Posti letto per acuti per 1.000 abitanti	Risonanza magnetica nucleare (per 1.000.000 di abitanti)	Tomografia assiale computerizzata (per 1.000.000 di abitanti)	Speranza di vita alla nascita - femmine	Speranza di vita alla nascita - maschi	Mortalità infantile (per 1000 nati vivi)
Australia	(9,5)	(67,5)	(3128)	(13,3)	(2,7)	(10,4)	(3,6)	4,2	(45,3)	83,3	78,5	5,0
Austria	10,2	75,7	3519	11,6	3,5	9,4	6,1	16,3	29,4	82,2	76,7	4,2
Belgio	10,3	72,3	3389	n.d.	4,0	6,1	4,4	6,6	(31,6)	(82,4)	(76,5)	3,7
Canada	9,8	70,3	3326	17,7	2,2	10	(2,9)	5,5	11,2	(82,6)	(77,8)	(5,3)
Repubblica ceca	7,2	88,6	1479	25,1	3,6	8,1	5,7	3,1	12,3	79,1	72,9	3,4
Danimarca	9,1	84,1	3108	8,9	(3,6)	(7,7)	(3,1)	(10,2)	13,8	80,2	75,6	4,4
Finlandia	7,5	77,8	2331	16,3	2,4	(7,6)	2,9	14,7	14,7	82,3	75,5	3,0
Francia	11,1	79,8	3374	16,4	3,4	7,7	3,7	4,7	9,8	83,8	76,7	3,6
Germania	10,7	76,9	3287	15,2	3,4	9,7	6,4	7,1	15,4	81,8	76,2	3,9
Grecia	10,1	42,8	2981	n.d.	(4,9)	(3,8)	(3,8)	13,2	25,8	81,7	76,8	3,8
Ungheria	(8,1)	(70,5)	(1337)	(29,2)	3,0	8,8	5,5	2,6	7,1	76,9	68,6	6,2
Islanda	9,5	82,5	3443	13,3	3,7	14	n.d.	20,3	23,7	83,1	79,2	2,3
Irlanda	7,5	78	2926	10,9	2,8	15,2	2,8	n.d.	10,7	81,8	77,1	4,0
Italia	8,9	76,6	2532	20,1	3,8⁽²⁾	7⁽³⁾	3,9⁽⁴⁾	15	27,7	83,2	77,6	4,7
Giappone	(8)	(81,7)	(2358)	(19)	(2,0)	(9)	8,2	40,1	n.d.	85,5	78,5	2,8
Corea	6	53	1318	27,3	1,6	1,9	6,5	12,1	32,2	81,9	75,1	(5,3)
Lussemburgo	(8,3)	(90,6)	(5352)	(8,9)	2,5	13,9	5,2	11	28,6	82,3	76,2	2,6
Messico	6,4	45,5	675	21,3	1,8	2,2	1	1,3	3,4	77,9	73	18,8
Olanda	(9,2)	(62,5)	(3094)	n.d.	3,7	14,5	3,1	5,6	5,8	81,6	77,2	4,9
Nuova Zelanda	9	78,1	2343	12,4	(2,2)	(9,5)	n.d.	n.d.	(12,1)	81,7	77,5	5,1
Norvegia	9,1	83,6	4364	9,1	3,7	15,4	3	n.d.	n.d.	82,5	77,7	3,1
Polonia	6,2	69,3	867	28	2,1	5,1	4,7	2	7,9	79,4	70,8	6,4
Portogallo	10,2	72,7	2033	21,9	3,4	4,6	3	n.d.	26,2	81,4	74,9	3,5
Repubblica slovacca	7,1	74,4	1137	31,9	(3,1)	(6,3)	5	4,3	11,3	77,9	70,1	7,2
Spagna	8,2	71,4	2255	22,9	3,8	7,4	(2,6)	8,1	13,5	83,9	77,4	4,1
Svezia	9,1	84,6	2918	12	(3,4)	(10,6)	2,2	n.d.	n.d.	82,8	78,4	2,4
Svizzera	11,6	59,7	4177	10,4	3,8	(14,1)	3,6	14,4	18,2	83,9	78,7	4,2
Turchia	7,6	71,4	586	n.d.	(1,5)	(1,8)	2	(3)	n.d.	73,8	68,9	23,6
Inghilterra	8,3	87,1	2724	n.d.	2,4	9,1	3,1	5,4	7,5	81,1	76,9	5,1
Stati Uniti	15,3	45,1	6401	12,4	2,4	(8,1)	2,7	(26,6)	(32,2)	(80,4)	(75,2)	(6,8)

2.2.2 Variabilità territoriale nei costi e nei livelli di efficienza dell'assistenza ospedaliera

Una valutazione approfondita dell'efficienza interna del sistema sanitario è questione complessa non solo perché non può essere disgiunta dall'analisi dell'efficacia dei servizi nel rispondere in termini quantitativi e qualitativi ai bisogni della popolazione, ma anche perché l'articolazione stessa delle forme di assistenza – medicina territoriale, prestazioni specialistiche e diagnostiche, farmaceutica, ricoveri ordinari per acuti e per non acuti, day-hospital, ecc. – richiederebbe un'analisi specifica per ciascuna tipologia assistenziale. Si è quindi optato per concentrare l'attenzione sul segmento dell'assistenza ospedaliera, più rilevante in termini di risorse impegnate, cercando di raccogliere, sulla base dei dati disponibili, un insieme di segnali circa l'esistenza o meno di problemi di appropriatezza dei servizi erogati e di economicità di gestione, sia a livello generale sia a livello di singoli sistemi regionali.

La tab. 2.12 riporta alcuni indicatori di costo relativi all'assistenza ospedaliera per le diverse regioni.

Il costo medio per abitante dell'assistenza ospedaliera erogata dagli ospedali pubblici e privati accreditati nel 2002 è stato pari a 656,58 euro a livello nazionale (il costo è al netto della mobilità). Si osserva una rilevante variabilità tra regioni con le due P.A. di Bolzano e Trento che registrano i valori più alti (rispettivamente 908,1 e 837,5 euro) e con Emilia Romagna (608,3 euro) e Lombardia (617,22 euro) che registrano i valori più bassi.

Volendo esaminare più in dettaglio i costi degli erogatori pubblici, è possibile avvalersi di due recenti studi condotti dall'ASSR: il primo dedicato alle Aziende Ospedaliere (AO) riferito al 2004, il secondo dedicato ai presidi gestiti direttamente dalle Aziende Sanitarie Locali (ASL) riferito al 2003.²⁵ La tab. 2.12 riporta quindi anche i principali indicatori di costo medio delle AO e dei presidi di ASL, che sono stati calcolati con riferimento al "costo della produzione", derivante dal conto economico delle aziende ospedaliere e dei presidi ospedalieri, al netto della stima dei costi relativi alle prestazioni specialistiche erogate agli assistiti non ricoverati.

²⁵ E' necessario tener presente che le scelte organizzative regionali e le dimensioni delle regioni stesse hanno determinato l'individuazione del numero delle aziende ospedaliere. Per esempio in Lombardia la funzione ospedaliera pubblica è stata demandata esclusivamente alle Aziende Ospedaliere; per contro, nelle altre regioni è stato costituito solo un numero limitato di aziende mentre il resto degli ospedali pubblici resta collocato all'interno delle ASL. Sono esclusi dall'analisi gli IRCCS (Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico) e i Policlinici pubblici, per esempio in Lombardia il Policlinico S. Matteo di Pavia e il Policlinico Umberto I di Roma.

Aziende ospedaliere

Con riferimento alle AO, a fronte di un costo per posto letto pari, a livello nazionale, a 200.076 euro, il valore più alto si riscontra nella regione Lazio, con un importo pari a 278.115, mentre, il valore più basso si riscontra nella regione Lombardia con un importo di 166.228. Valori piuttosto elevati si registrano anche in Piemonte (262.751 euro), Toscana (245.958 euro) e Campania (243.353 euro). Considerando le singole AO, il costo più elevato del posto letto (327.521 euro) spetta al San Camillo Forlanini di Roma, seguito dalle Molinette di Torino (322.603 euro) e dal Cto-Crf Maria Adelaide di Torino (309.379 euro).

A livello nazionale un episodio di ricovero in AO costa nel 2004 3.940 euro (+5,4% rispetto al 2003), per una spesa complessiva pari a 16 miliardi di euro di cui circa il 60 % per il personale (9,7 mld). Il costo medio per ricovero pesato indica l'entità media delle risorse impiegate per ciascun ricovero normalizzato per la complessità della casistica e si ottiene dal rapporto tra costo medio del ricovero e peso medio DRG. Rispetto al primo, questo secondo indicatore fornisce una informazione più corretta sul livello di efficienza relativa delle AO nelle diverse regioni, in quanto tiene conto della complessità della casistica trattata. La media italiana del costo medio per episodio di ricovero pesato è pari nel 2004 a 3.450 euro. La regione dove il ricovero (pesato) costa di più è il Lazio con un importo pari a 5.083 euro, seguita dal Piemonte (4.459). Tutte le altre regioni presentano valori relativamente più bassi, compresi tra il minimo di 2.842 euro della Sicilia e i 3.881 euro della Toscana. A livello di singola AO, il costo maggiore per ricovero si registra al Cto-Crf Maria Adelaide di Torino (6.223 euro), ospedale specializzato nella traumatologia, seguito dal San Camillo Forlanini di Roma (5.473 euro) e dal San Giovanni Battista Molinette di Torino (5.318) entrambi AO a carattere generale. I costi minori, invece, sono fatti registrare dall'AO Treviglio Caravaggio in provincia di Bergamo (1.590 euro), seguito dalle due AO siciliane Vittorio Emanuele di Gela (2.082) e S. Elia di Caltanissetta (2,121).

Il costo medio per giornata di degenza a livello nazionale è pari a 674 euro; il costo maggiore si registra nella regione Piemonte con 932 euro, mentre in Liguria si registra il costo minore pari a 593 euro, anche se tale regione, come si vedrà tra poco, presenta una rilevante incidenza di ricoveri complessi. In questo caso, a pesare in modo differenziato sui costi sono soprattutto le differenti specialità garantite dalle strutture. Esempio emblematico è rappresentato al riguardo dal Cto-Crf Maria Adelaide di Torino che registra la giornata di degenza più costosa (1.144 euro) in ragione della sua specializzazione complessa sui casi traumatologici.

Infine, per quanto riguarda il costo medio totale del personale della AO, a fronte di una media nazionale pari a 43.288 euro, il valore più alto si osserva in Campania, con 50.586, mentre il valore più basso è fatto registrare dalla regione Veneto con 38.177 euro per addetto.

Ospedali a gestione diretta

Sempre dalla tabella 2.12, si osserva che nel 2003 il costo medio per posto letto, pari a livello nazionale a 156.924 euro, assume i valori più elevati in Valle D'Aosta (220.286) e Campania (203.992).

Nel 2003 un ricovero in un presidio a gestione diretta costa mediamente in Italia 3.266 euro, valore che si riduce a 2.969 rapportando il costo del ricovero con il peso medio DRG. Il costo per ricovero pesato assume valori molto elevati in Valle D'Aosta (4.488 euro), P.A. di Trento (3.990 euro), P.A. di Bolzano (3.814 euro) e Molise (3.467 euro). Per tali regioni la contenuta dimensione geografica, l'assenza di aziende ospedaliere e la presenza di alcune caratteristiche specifiche (montuosità, bilinguismo) determinano maggiori costi. Anche la Campania (con 3.359 euro) evidenzia comunque un costo per ricovero pesato ben sopra la media nazionale.

Il costo unitario del personale è pari a 43.620 euro a livello nazionale, con valori significativamente superiori alla media in Valle D'Aosta, P.A di Trento, Campania, Calabria e Sicilia.

Tabella 2.12 Indicatori di costo dell'assistenza ospedaliera - (valori in euro)

REGIONE	Costo medio per abitante (Costo LEA assistenza ospedaliera 2002)	Aziende Ospedaliere				Presidi ospedalieri			
		Costo medio per posto letto (2004)	Costo medio per ricovero pesato (2004) (1)	Costo medio per giornata di degenza (2004)	Costo medio per unità di personale (2004)	Costo medio per posto letto (2003)	Costo medio per ricovero (2003)	Costo medio per ricovero pesato (2003) (1)	Costo medio per unità di personale (2003)
Piemonte	638,47	262.751	4.459	932	43.701	165.433	3.813	3.204	41.398
Valle d`Aosta	834,64					220.286	5.431	4.488	54.558
Lombardia	617,22	166.228	3.236	608	40.691				
P. A. Bolzano	908,10					190.449	4.081	3.814	44.342
P. A. Trento	837,51					194.116	4.788	3.990	52.046
Veneto	679,98	219.632	3.638	677	38.177	152.548	3.497	2.890	41.942
Friuli V. Giulia	713,99	171.697	3.558	641	38.341	149.225	3.909	3.204	38.263
Liguria	692,05	206.861	3.148	593	48.572	148.291	3.071	2.603	42.183
Emilia Romagna	608,31	205.035	3.459	638	41.198	160.092	3.436	2.771	43.551
Toscana	627,93	245.958	3.881	829	41.560	158.899	3.501	2.918	39.364
Umbria	635,29	203.643	3.166	676	45.302	164.278	3.060	2.807	44.396
Marche	631,91	255.458	3.602	819	45.089	129.495	3.121	2.738	39.793
Lazio	674,91	278.115	5.083	801	47.861	n.a. (2)	n.a. (2)	n.a. (2)	n.a. (2)
Abruzzo	712,83					156.150	2.960	2.716	40.324
Molise	691,14					173.929	3.675	3.467	43.539
Campania	673,04	243.353	3.235	710	50.586	203.992	3.426	3.359	49.631
Puglia	622,16	195.614	3.389	646	43.484	137.181	3.061	3.061	46.625
Basilicata	696,15	176.035	3.275	652	45.316	110.274	3.161	3.130	42.273
Calabria	649,01	179.789	3.562	650	46.651	162.542	2.830	3.043	47.007
Sicilia	668,80	185.517	2.842	605	48.624	141.123	2.083	2.170	48.569
Sardegna	731,37	194.739	2.947	721	42.292	139.892	3.053	2.908	42.834
Italia	656,58	200.076	3.450	674	43.288	156.924	3.266	2.969	43.620

Fonti: Elaborazioni ASSR su dati SIS, vari anni

Note: (1) Il costo medio per ricovero pesato delle AO, relativo all'anno 2004, è quello contenuto nel Rapporto dell'ASSR - Analisi delle Aziende Ospedaliere anno 2004 e indicato come l'entità media delle risorse impiegate per ciascun ricovero normalizzato per la complessità della casistica; il costo medio per ricovero pesato dei Presidi ospedalieri, relativo all'anno 2003, è stato qui ricostruito, partendo dai dati di costo medio "grezzo" elaborati dall'ASSR per il 2003, e dividendoli per il peso medio DRG di ciascuna regione (2) non sono disponibili i dati di costo relativi agli ospedali a gestione diretta del Lazio.

Nel complesso, si registra quindi una rilevante variabilità territoriale nei costi dell'assistenza ospedaliera, con alcune regioni (Valle d'Aosta, P.A. di Trento, P.A. di Bolzano, Lazio, Campania e, in parte, Molise) che evidenziano valori elevati per tutti i parametri di costo considerati.

Occorrono però alcune note di prudenza nell'interpretazione della variabilità dei costi, ai fini di valutazione dell'efficienza. In particolare, il dato del costo medio per ricovero (seppur pesato) va interpretato con cautela. Esso è determinato, tra l'altro dal numero dei ricoveri: più elevato è tale numero e, parità di costi totali, minore sarà il costo medio. Un elevato numero di ricoveri, tuttavia, non riflette necessariamente un efficiente uso delle risorse disponibili. Può accadere, infatti, che il sistema tariffario trasmetta incentivi distorsivi alla "creazione" di episodi di ricovero, come effettivamente accade con il nostro sistema di pagamento basato sulle tariffe DRG, con il fenomeno del frazionamento dei ricoveri (ricoveri ripetuti). D'altra parte, in quelle aree del Paese dove esiste una carenza di assistenza territoriale (nel campo delle prestazioni specialistiche e diagnostiche), gli ospedali svolgono spesso un ruolo di supplenza di tale assistenza, dando origine, tuttavia, a ricoveri inappropriati. In alcuni casi, tale ruolo di supplenza risulta anche "funzionale" all'utilizzazione di capacità produttiva in eccesso degli ospedali (in termini di posti letto).

Un altro elemento da considerare è il fatto che l'ammontare dei costi fissi è piuttosto rilevante: al 60% in media di spesa del personale, bisogna aggiungere i costi di gestione e manutenzione delle strutture e quelli relativi a forniture di servizi esternalizzati, che in molti casi possono essere considerati quasi fissi. Si tenga conto, peraltro, che una parte di capacità produttiva deve essere comunque mantenuta, anche se non pienamente utilizzata, per far fronte all'emergenza (funzione tipica delle AO) e, più in generale, alle variazioni di domanda nel tempo. Da qui la difficoltà di controllare i costi medi.

Inoltre, l'eterogeneità dei processi produttivi e dei prodotti, che si origina in larga misura dalle scelte cliniche dei medici, in relazione al trattamento di ogni singolo caso, di cui essi assumono "esclusiva" responsabilità (e potere di decidere), limita la significatività degli indicatori utilizzati. Questo è particolarmente vero quando si effettuano analisi aggregate, seppure a livello di singola azienda.

Queste osservazioni metodologiche, oltre a considerazioni di carattere più generale, consentono di formulare alcune importanti indicazioni di *policy*, in tema di miglioramento dell'efficienza e risparmi di spesa.

1) In primo luogo, vale la pena di ribadire che gli strumenti "generalizzati" di riduzione o contenimento della spesa, come l'imposizione di tagli uniformi di alcune voci di spesa, possono essere giustificati come inevitabili barriere di salvaguardia ma non garantiscono la soluzione più efficace. Nella sanità, infatti, non conta tanto, ad esempio, che tutti i reparti indiscriminatamente taglino di una certa percentuale la propria spesa per l'acquisto di beni e

servizi, compresi anche quei servizi dove si trattano patologie di una certa complessità e più esposti alla crescita dei costi (anche a causa delle sperimentazioni e innovazioni tecnologiche), ma piuttosto che l'offerta di prestazioni complesse non sia inefficientemente erogata da “troppi” fornitori. Gli strumenti di controllo della spesa che le regioni, quindi, dovrebbero utilizzare devono fondarsi su un'analisi più “fine”, che consenta il controllo dei costi per microaree omogenee della produzione aziendale.

2) L'entità dei costi fissi è tale per cui la riduzione dei posti letto, sebbene costituisca un intervento di razionalizzazione dell'offerta complessiva dei servizi sanitari, non può dare, tuttavia, rilevanti effetti di riduzione dei costi nel breve periodo.

3) Gli interventi più rilevanti sono quelli di revisione e riarticolazione dell'offerta complessiva dei servizi sanitari, nell'ambito della quale si tratta di ridefinire il ruolo dell'ospedale, nella consapevolezza, peraltro, che la spesa sanitaria italiana non è così elevata e che più che il risparmio corrente di spesa, l'obiettivo deve essere quello del controllo nel tempo della spesa e del contemporaneo mantenimento della capacità universalistica del sistema. Importante a tal fine è la diffusione delle pratiche migliori nelle regioni con servizi meno efficienti.

4) In relazione ai cambiamenti tecnologici e dei bisogni di salute (si pensi in particolare all'impatto dell'invecchiamento della popolazione), la sfida più importante è quella dell'appropriatezza clinica dei trattamenti e delle loro modalità di erogazione. Questa sfida va affrontata sia in tema di governo della domanda, attraverso un uso ottimale delle informazioni oggi disponibili per il controllo delle aree di inappropriata (banche dati dei consumi sanitari) e l'elaborazione condivisa di linee guida, per evitare che le decisioni professionali siano "incontrollate" o “brutalmente” piegate da meri incentivi economici, sia in tema di controllo dell'offerta e della sua specializzazione, attraverso un controllo dell'uso e della diffusione delle tecnologie (*health technology assessment*), e un'attenzione particolare al rapporto pubblico-privato e alle sue diverse caratteristiche. Senza la necessità di radicali riforme, va ripensato il sistema delle relazioni tra i soggetti della *governance* del SSN (regioni, ASL, AO), orientandolo verso una maggiore integrazione.

2.2.3 Variabilità territoriale nelle dotazioni strutturali, nella complessità e nell'appropriatezza dell'assistenza ospedaliera

Allo scopo di fornire qualche ulteriore elemento esplicativo, utile a comprendere meglio i fattori della variabilità dei costi ospedalieri tra diverse regioni, è opportuno procedere ad esaminare alcuni dati essenziali di struttura e di attività dei servizi ospedalieri.

La tab. 2.13 riporta alcuni indicatori di offerta, di attività e di complessità delle strutture ospedaliere (aziende ospedaliere, presidi ospedalieri e ospedali accreditati) nel 2004 (anno più

recente disponibile), evidenziando una sensibile variabilità territoriale soprattutto per quanto riguarda le dotazioni di posti letto per 1000 abitanti e i costi medi.

In primo luogo, si può osservare come 12 regioni superino lo standard posto dalla normativa nazionale (L. 311/2004, Finanziaria 2005) di 4,5 posti letto per 1.000 abitanti (comprendendo posti letto per acuti, per lungodegenza, riabilitazione e psichiatria). Va comunque osservato che sette di queste regioni (Lombardia, Emilia Romagna, P.A. Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Abruzzo e il Molise) presentano saldi positivi di mobilità ospedaliera, mentre le restanti cinque regioni (Piemonte, Provincia Autonoma di Trento, Marche, Calabria e Sardegna) sono anche caratterizzati da saldi negativi di mobilità per ricoveri (si veda al riguardo la tab. 2.15). Soprattutto nel caso di Lombardia ed Emilia Romagna, i più elevati costi di struttura vengono controbilanciati da elevati saldi finanziari positivi derivanti dai rilevanti flussi di ricoveri in entrata.

Nel 2004 la degenza media per casi acuti a livello nazionale è di 6,67 giorni, un valore che è rimasto pressoché costante negli ultimi tre anni, con un minimo di 5,5 giorni in Campania e un massimo di 8,6 in Valle d'Aosta. Relativamente alla tipologia di istituti, la degenza media per i ricoveri per acuti in regime ordinario mostra valori più elevati nelle strutture pubbliche (6,8 giorni) rispetto a quelle private (5,5) e questo deriva da due ragioni principali: la casistica trattata nelle strutture pubbliche, che comprendono anche le aziende ospedaliere, è mediamente più complessa; inoltre la minore degenza media delle strutture private rappresenta anche un possibile effetto della adozione delle tariffe DRG utilizzate per la remunerazione degli erogatori privati e che hanno incentivato la riduzione dei tempi di ricovero.²⁶ La degenza media pre-operatoria, sintomo di eventuale inappropriata organizzativa, è in lieve riduzione rispetto agli anni precedenti. A livello nazionale è pari a 2,05 giorni; le durate inferiori si osservano nelle Marche (1,56) e in Friuli Venezia Giulia (1,44), mentre quelle più elevate si registrano in Lazio (2,85) e Basilicata (2,65).

A fronte di una sostanziale stabilità della degenza media, la casistica trattata continua invece ad evidenziare una maggiore complessità evidenziata da un aumento del peso medio DRG pari a 1,24 nel 2004 a fronte del 1,22 nel 2003: ciò riflette una tendenza all'uso più appropriato degli ospedali per casi acuti ed una maggiore accuratezza nella codifica delle variabili cliniche. Considerando le singole regioni, i valori più elevati dell'ICM (indice di

²⁶ Riabilitazione e lungodegenza, invece, sono più lunghe nel privato che nel pubblico. La degenza media per riabilitazione è pari a 25,7 giorni nelle strutture pubbliche e a 27 giorni in quelle private; per i ricoveri per lungodegenza si hanno rispettivamente 27,9 e 37,8 giorni. La degenza media nelle strutture private di lungodegenza di Lazio, Calabria e Sicilia è particolarmente elevata (rispettivamente 63, 110 e 222 giornate) e segnala un uso inefficiente di strutture ospedaliere che vengono utilizzate RSA o come case di riposo, in mancanza di strutture residenziali socio-assistenziali. La distribuzione regionale delle degenze medie per queste due tipologie di assistenza ospedaliera mostra un'evidente variabilità. Si veda al riguardo il Rapporto annuale del Ministero della salute sull'attività di ricovero ospedaliero – dati SDO 2004.

case-mix) si registrano in Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Liguria (1,12) e in Toscana (1,14); quasi tutte le Regioni centrali e meridionali fanno registrare un indice inferiore all'unità. Andamento analogo si evidenzia nel peso medio che a fronte di un valore medio nazionale pari a 1,24, registra valori alti nelle regioni settentrionali e valori decisamente più bassi nelle regioni centro-meridionali.

Le ultime tre colonne della tab. 2.13 riportano tre "indicatori sentinella" di appropriatezza delle cure ospedaliere erogate. In primo luogo, viene indicata la percentuale di parti cesarei rispetto al totale dei parti, pari a 37,8% a livello nazionale, ancora in aumento rispetto agli anni precedenti (36,7% nel 2003 e 35,8% nel 2002). Nei confronti degli altri Paesi industrializzati l'Italia presenta i valori più elevati nella frequenza dell'evento parto cesareo. Con riferimento alle regioni italiane, l'intervallo di variazione di tale indicatore è molto ampio e compreso tra il 23% della P.A. di Bolzano (un valore vicino allo standard suggerito dall'Organizzazione mondiale della sanità) ed il 59% della Campania. Valori elevati si riscontrano in Lazio e Abruzzo e in tutte le regioni meridionali, con valori pari al 50% in Basilicata e Sicilia. Si tratta di frequenze che si giustificano difficilmente sul piano clinico e che dipendono invece spesso da problematiche di carattere organizzativo e da incentivi finanziari (livello più elevato delle tariffe DRG rispetto al parto naturale), determinando una risposta inappropriata. L'indicatore "dimessi con DRG medico da reparti chirurgici" esamina la proporzione di casi medici dimessi da reparti chirurgici e rappresenta un indicatore proxy di (in)appropriato utilizzo di questi reparti rispetto alla casistica trattata. Si registra una riduzione dei valori rispetto agli anni precedenti ed una elevata variabilità a livello territoriale. Il valore più basso, che indica maggiore appropriatezza, si registra in Emilia Romagna (27,5%), quello più elevato (maggiore inappropriata) in Calabria (49,3%). In generale tutte le regioni meridionali presentano valori elevati. Infine, l'ultima colonna della tabella 2.2 riporta la percentuale di ricoveri in regime ordinario sul totale dei ricoveri per acuti con riferimento ai 43 DRG ritenuti ad alto rischio di inappropriata se erogati in modalità di degenza ordinaria (in base alle indicazioni contenute nel DPCM 29 novembre 2001 di "definizione dei livelli essenziali di assistenza"). I valori più elevati dell'indicatore, che evidenziano una potenziale inappropriata, si registrano per il Molise (67,83%), l'Abruzzo (64,69%) e la Sardegna (63,71%).

La tab. 2.14 riporta gli indicatori (numero per 1.000.000 di abitanti) relativi alle dotazioni di alcune apparecchiature diagnostiche presenti negli ospedali pubblici e privati convenzionati delle regioni italiane. Si osserva un rilevante divario tra le strutture pubbliche, maggiormente dotate di attrezzature, e quelle private e la frequente sottodotazione (rispetto alla media nazionale) di quasi tutte le strutture pubbliche meridionali, con l'eccezione di Molise e (in parte) Basilicata.

La tab. 2.15 riporta, per ciascuna regione, alcuni indicatori di mobilità attiva e passiva e i tassi di ospedalizzazione per acuti relativi al 2004. Si può osservare che Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Veneto e Lazio registrano i saldi di mobilità positivi più rilevanti, mentre Campania, Calabria, Sicilia e Puglia registrano i saldi maggiormente negativi. Tra le regioni con saldo positivo solo Lombardia, Emilia Romagna e Toscana attirano più del 50% dei ricoveri da regioni non limitrofe e quindi rispondono presumibilmente a bisogni di maggiore complessità. I tassi di ospedalizzazione per regione di residenza confermano la tendenza alla riduzione del ricovero ordinario nelle discipline per acuti (circa 4-5 per 1.000 in meno rispetto all'anno precedente) ed all'aumento di quello in day hospital (3 per 1.000 in più). Il dato registrato a livello nazionale è, per il regime ordinario, pari a 141,47 per 1.000 abitanti e per il day hospital pari a 65,40, anche qui con notevoli differenze tra regioni.

Tabella 2.13 Indicatori di offerta, di attività, di complessità e di appropriatezza degli ospedali pubblici e privati accreditati - anno 2004

REGIONE	Posti letto per acuti per 1000 abitanti	Posti letto post acuti per 1000 abitanti	Totale Posti letto per 1000 abitanti (standard 4,5)	Degenza media ricoveri per acuti ospedali pubblici	Degenza media ricoveri per acuti ospedali privati	Degenza media ricoveri per acuti (ospedali pubblici e privati)	Degenza media pre-operatoria	Indice di case mix (1)	Peso medio DRG (2)	% Parti cesarei sul totale parti	% Dimessi da reparti chirurgici con DRG medico sul totale dimessi da reparti chirurgici	% ricoveri ordinari 43 DRG a rischio inapp.
Piemonte	3,65	0,97	4,62	8,00	7,10	7,96	2,03	1,12	1,39	31,90	29,73	37,77
Valle d`Aosta	3,98	0,00	3,98	8,60	-	8,57	2,10	1,06	1,32	27,42	40,23	34,88
Lombardia	4,24	0,67	4,91	6,90	4,60	6,39	1,66	1,07	1,33	27,34	29,56	53,65
P. A. Bolzano	4,51	0,56	5,07	6,70	8,80	6,80	1,61	0,91	1,14	23,01	42,06	63,49
P. A. Trento	3,69	1,33	5,02	7,70	6,80	7,70	1,71	1,01	1,26	28,15	41,82	42,07
Veneto	3,86	0,60	4,46	7,70	8,70	7,88	1,95	1,08	1,34	28,61	34,04	42,95
Friuli V. Giulia	4,63	0,22	4,85	6,60	6,10	7,51	1,44	1,12	1,40	23,11	29,27	53,44
Liguria	4,24	0,24	4,48	7,30	5,80	7,86	2,55	1,12	1,39	32,39	38,51	30,76
Emilia Romagna	4,31	0,88	5,19	6,50	6,60	6,62	1,87	1,08	1,35	30,96	27,55	51,95
Toscana	4,11	0,35	4,46	7,30	6,90	7,45	2,16	1,14	1,42	26,10	36,03	43,82
Umbria	4,01	0,19	4,20	6,10	4,60	6,41	2,09	1,05	1,30	31,67	40,22	40,56
Marche	4,19	0,45	4,64	7,10	6,10	6,93	1,56	1,03	1,28	35,36	30,21	51,28
Lazio	4,61	1,16	5,77	7,30	6,90	7,44	2,85	0,97	1,20	39,37	36,48	46,96
Abruzzo	4,57	0,45	5,02	6,60	4,10	5,97	1,84	0,91	1,13	40,59	45,61	64,69
Molise	5,06	0,55	5,61	7,30	4,10	6,97	2,30	0,92	1,15	49,20	38,71	67,83
Campania	3,35	0,32	3,67	5,90	4,30	5,51	2,31	0,88	1,10	59,02	45,05	55,90
Puglia	3,62	0,38	4,00	6,00	5,30	6,04	2,09	0,90	1,12	45,94	43,05	62,61
Basilicata	4,14	0,17	4,31	6,40	5,40	6,67	2,65	0,95	1,18	50,45	46,45	46,23
Calabria	4,08	0,47	4,55	5,70	5,70	6,09	2,02	0,85	1,06	43,27	49,32	61,60
Sicilia	4,15	0,23	4,38	5,60	5,50	5,71	1,99	0,91	1,13	50,49	47,19	41,08
Sardegna	4,77	0,11	4,88	7,00	5,60	6,63	2,25	0,87	1,08	39,33	43,04	63,71
Italia	4,18	0,49	4,67	6,80	5,50	6,67	2,05	1,00	1,24	37,8	37,4	50,19

Fonti: Elaborazioni ASSR su dati SIS; Dati SDO 2004

Note INDICE DI CASE-MIX (ICM): esprime la complessità dei casi trattati da un ospedale in rapporto alla complessità media di un insieme di ospedali di riferimento (es. l'insieme degli ospedali italiani); cfr. anche allegato n.2 alle linee di guida n. 1/95 (G.U. 29/06/95 n. 150). L'indice di case mix (ICM) descrive sinteticamente la complessità della casistica trattata. Esso standardizza l'attività di una data unità produttiva per un indice tipo, costituito dalla degenza media DRG specifica di uno standard. In sintesi, valori dell'ICM superiori ad 1 indicano una complessità della casistica superiore alla media dello standard di riferimento (Italia).

(1) PESO RELATIVO: indicatore associato a ciascun DRG, che evidenzia il rapporto fra il costo medio dello specifico DRG ed il costo medio del caso medio (calcolato su tutti i DRG). I pesi relativi italiani, corrispondenti alla 10.a versione dei DRG, sono riportati nel D.M. 30.06.1997.

Tabella 2.14 Apparecchiature biomediche di diagnosi e cura presenti negli ospedali pubblici e privati accreditati – indicatori per 1.000.000 di abitanti - Anno 2004

Regione	Strutture Pubbliche					Strutture Private				
	ALI	EMD	GCC	TAC	TRM	ALI	EMD	GCC	TAC	TRM
PIEMONTE	6,1	226,9	7,7	20,1	7,7	0,5	0,5	0,5	3,3	3,3
VALLE D'AOSTA		237,6	16,4	16,4	24,6					
LOMBARDIA	4,7	185,4	7,9	15,8	5,5	0,9	17,7	0,3	5,4	5,4
PROV. AUTON. BOLZANO		178,1	6,4	14,8	10,6	4,2			4,2	4,2
PROV. AUTON. TRENTO	8,1	385,1	2,0	14,3	6,1				2,0	
VENETO	5,0	160,0	7,5	16,2	8,6			0,2	0,9	0,9
FRIULI VENEZIA GIULIA	8,3	236,2	6,7	17,5	7,5				2,5	3,3
LIGURIA	5,1	266,9	9,5	17,7	10,8					
EMILIA ROMAGNA	3,2	197,5	6,9	15,2	5,4	0,5	6,6	0,7	4,4	3,9
TOSCANA	5,0	231,1	8,7	14,9	7,3		4,2	0,8	1,1	0,3
UMBRIA	5,9	336,1	3,5	22,4	9,4			2,4	2,4	
MARCHE	4,0	287,7	7,3	14,6	10,6			1,3	4,0	2,7
LAZIO	4,0	174,8	7,9	19,2	7,9	0,2	89,9	1,5	6,1	8,8
ABRUZZO	3,9	213,9	7,8	15,6	6,2		11,7		5,4	4,7
MOLISE	6,2	276,7	18,7	24,9	12,4		3,1	3,1	9,3	3,1
CAMPANIA	2,1	66,7	10,6	11,1	3,1	0,3	27,4	3,6	7,5	2,6
PUGLIA	3,0	230,4	7,9	12,4	5,9		31,9	0,2	4,5	1,7
BASILICATA	1,7	261,3	5,0	15,1	6,7				1,7	
CALABRIA	2,5	208,3	5,0	16,9	4,0	1,0	0,5	2,5	10,4	4,5
SICILIA	1,4	99,5	5,0	14,6	3,6	1,2	3,0	1,6	7,2	2,4
SARDEGNA	1,2	182,0	11,0	13,4	9,7		51,1	1,2	4,9	1,8
ITALIA	3,9	185,5	7,8	15,7	6,5	0,4	18,6	1,1	4,7	3,4

ASS_OSP_STR_09

ALI : Acceleratore lineare EMD : Apparecchio per emodialisi GCC : Gamma camera computerizzata TAC : Tomografo assiale computerizzato TRM : Tomografo a risonanza magnetica

Fonte: "Attività gestionali ed economiche delle ASL e Aziende Ospedaliere - Annuario statistico del servizio sanitario nazionale" Ministero della salute, anno 2004

Tabella 2.15 Mobilità attiva e passiva e tassi di ospedalizzazione per i ricoveri entro regione e fuori regione (x 1.000 abitanti). Ricoveri per acuti - Anno 2004

REGIONE	Mobilità attiva (ricoveri ordinari)		Mobilità passiva (ricoveri ordinari)		Saldo netto mobilità (attiva - passiva)	Regime Ordinario			Day hospital		
	% di ricoveri da altre regioni	di cui: % da regioni limitrofe	% di ricoveri in altre regioni	di cui: % in regioni limitrofe		Ricoveri entro Regione	Ricoveri fuori Regione	Totale	Ricoveri entro Regione	Ricoveri fuori Regione	Totale
Piemonte	6,3	63,0	8,4	77,5	- 10.689	101,75	9,38	111,13	58,42	4,49	62,92
Valle d'Aosta	9,5	53,9	22,1	61,5	- 2.202	100,87	28,65	129,52	44,35	11,55	55,90
Lombardia	8,9	44,9	3,9	69,5	68.943	131,64	5,33	136,97	57,61	2,01	59,61
P. A. di Bolzano	7,2	61,2	4,3	62,4	2.272	145,70	6,54	152,24	42,30	2,66	44,96
P. A. di Trento	8,5	65,1	18,0	87,6	- 6.410	98,61	21,62	120,24	44,57	8,98	53,55
Veneto	8,0	60,0	5,1	83,9	17.720	114,62	6,17	120,80	54,13	2,61	56,74
Friuli-Venezia Giulia	8,6	63,9	6,1	59,9	4.161	116,24	7,53	123,77	35,17	4,94	40,11
Liguria	11,4	59,5	11,2	90,6	440	123,78	15,69	139,46	95,45	7,53	102,98
Emilia-Romagna	12,6	46,9	6,0	71,8	41.672	125,37	7,94	133,30	49,00	3,56	52,56
Toscana	9,9	41,9	5,8	60,8	19.148	113,29	7,02	120,31	49,56	3,22	52,77
Umbria	15,1	73,6	10,9	66,3	5.576	117,40	14,34	131,73	59,18	7,12	66,30
Marche	8,8	57,9	10,5	76,7	- 3.981	124,78	14,70	139,48	41,35	5,95	47,30
Lazio	8,4	55,2	6,7	71,0	14.322	140,10	10,12	150,22	79,65	3,69	83,34
Abruzzo	12,5	70,6	9,7	65,1	8.011	176,33	18,93	195,26	62,74	7,04	69,78
Molise	23,8	92,8	20,9	79,4	2.206	142,58	37,69	180,28	40,99	14,48	55,46
Campania	2,2	52,5	7,6	51,5	- 47.665	139,32	11,47	150,80	67,00	3,65	70,65
Puglia	4,2	58,2	7,4	16,2	- 21.434	149,24	11,91	161,15	37,58	4,11	41,69
Basilicata	11,1	90,3	24,8	62,7	- 13.127	107,08	35,31	142,39	53,55	11,17	64,72
Calabria	3,4	34,8	14,4	14,9	- 37.147	139,05	23,34	162,39	52,18	9,38	61,56
Sicilia	1,6	46,2	6,0	0,4	- 35.779	149,12	9,56	158,68	100,71	2,84	103,55
Sardegna	1,7	0,0	4,1	0,0	- 6.307	152,80	6,50	159,30	64,84	2,28	67,13
ITALIA						131,27	10,20	141,47	61,43	3,97	65,40

Fonte: Ministero della Salute - Dati SDO 2004

2.2.4 Attività ospedaliera pubblica: aziende e ospedali a gestione diretta

Aziende ospedaliere

L'analisi dell'attività delle 95 aziende permette di fare valutazioni sul 31% dei ricoveri prodotti in Italia, con un'offerta nel 2004 di circa 79.892 posti letto e 225.035 unità di personale. Nel corso degli anni l'offerta di posti letto di tali aziende si è evoluta potenziando l'attività diurna e diminuendo quella in regime ordinario, migliorando la propria efficienza organizzativa.

Come si osserva dalla tab. 2.16, le attività di ricovero delle AO nel 2004 sono caratterizzate da una degenza media di 7,23 giorni, da un peso medio DRG pari a 1,29 e da una incidenza dei dimessi con DRG "inappropriati" del 20,68 % (quindi inferiore all'incidenza media riportata in tab. 2.13). In alcune regioni la percentuale di ricoveri ordinari potenzialmente inappropriati rimane comunque ancora relativamente elevata: 24,84% in Sicilia e oltre il 23% in Sardegna e Calabria. I dati riportati nella tabella 2.6 evidenziano, inoltre, un tasso di utilizzo dei posti letto non particolarmente elevato in alcune regioni (Basilicata, Calabria e Sicilia) e superiore all'80% in Lazio, Marche, Campania e Puglia. Le AO di Piemonte, Friuli, Veneto, Liguria, Toscana e Marche trattano mediamente casi molto più complicati rispetto alle aziende di altre regioni (peso medio DRG superiore a 1,4-1,5 ed elevata percentuale di ricoveri con peso superiore a 2,5). Come si può notare, dalla tab. 2.17, le AO che attirano di più l'utenza extraregionale per casi complessi appartengono ad alcune di queste regioni. Nelle AO di Lazio, Piemonte, Toscana, Veneto e Campania si registra, inoltre, un numero particolarmente elevato di addetti (circa 3) per posto letto a fronte di una media di 2,82. Si registrano peraltro rilevanti scostamenti con riferimento alle dotazioni di personale medico e infermieristico, mentre in Friuli Venezia Giulia e Liguria si osserva un elevato rapporto tra numero di infermieri e numero di medici.

2.2.5 Ospedali a gestione diretta

I 519 presidi a gestione diretta delle ASL hanno prodotto nel 2003 (ultimo anno per cui sono disponibili dati) circa il 40% dei ricoveri ospedalieri con un'offerta di circa 109.000 posti letto e l'impiego di 252.000 unità di personale.

Come si osserva dalla tab. 2.18, il peso medio dei ricoveri negli ospedali di ASL è pari a 1,10. In Calabria e Sicilia il peso medio è inferiore a 1 evidenziando un minore livello di complessità dei casi trattati dalle strutture di tali regioni; ciò viene confermato se si considera la percentuale di ricoveri con peso superiore a 2,5 molto bassa nelle due regioni. Vi sono in media 2,36 unità di personale per posto letto con un'incidenza nettamente superiore in Piemonte, P.A. Bolzano, Friuli V.G., Lazio e Campania. Il tasso di occupazione dei posti letto è inferiore al 75% con valori molto bassi in Friuli V. G., Puglia e Basilicata.

La tab. 2.19 evidenzia infine come i presidi ospedalieri che presentano il più elevato numero di ricoveri in mobilità attiva siano concentrati per la maggior parte in regioni che registrano indicatori di complessità della casistica superiori alla media.

Tabella 2.16 Indicatori di struttura e di attività delle Aziende ospedaliere – Anno 2004

REGIONE	N. Aziende Ospedaliere	Posti letto	Unità di personale per posto letto	Rapporto Infermieri /Medici	Degenza media	Tasso di occupazione e ricoveri ordinari	Peso medio DRG ricoveri ordinari	% ricoveri ordinari con peso >2,5	% ricoveri ordinari 43 DRG a rischio inapp.
Piemonte	7	5.454	3,25	2,75	8,30	75,59	1,51	13,08	17,05
Lombardia	29	28.273	2,85	2,13	7,17	73,74	1,19	7,09	21,54
Veneto	2	3.555	2,98	2,57	8,23	83,79	1,42	11,67	16,73
Friuli V. Giulia	3	2.604	2,81	3,05	8,59	73,31	1,51	11,08	17,21
Liguria	3	2.699	2,62	2,91	9,17	84,59	1,57	13,31	21,66
Emilia Romagna	5	6.084	2,74	2,49	7,64	79,97	1,40	10,13	13,85
Toscana	4	4.489	3,05	2,09	7,76	77,73	1,56	13,15	16,99
Umbria	2	1.603	2,64	1,98	6,81	77,86	1,42	10,74	20,88
Marche	2	1.410	2,93	2,25	6,75	83,87	1,45	11,25	15,56
Lazio	4	3.721	3,25	2,23	9,15	89,65	1,41	10,53	20,35
Campania	8	4.794	2,93	2,06	5,98	82,45	1,17	6,54	22,68
Puglia	2	2.345	2,41	1,64	6,90	83,41	1,19	6,80	22,55
Basilicata	2	941	2,08	2,64	6,97	69,53	1,26	7,69	21,08
Calabria	4	2.491	2,45	1,91	7,08	70,95	1,17	5,83	23,48
Sicilia	17	8.851	2,44	1,81	5,88	71,99	1,16	5,95	24,84
Sardegna	1	678	2,79	2,02	5,93	73,21	1,28	7,37	23,85
Italia	95	79.992	2,82	2,35	7,23	77,12	1,29	8,54	20,68

Fonti: Elaborazioni ASSR su dati SIS; Dati SDO 2004

Tabella 2.17 Aziende Ospedaliere con il più alto numero di ricoveri in mobilità attiva Anno 2003

Denominazione Struttura	Ricoveri in mobilità attiva	Totale ricoveri (DO + DH)	% mobilità
A.O. Pisana - Pisa	15.159	71.245	21,28
A.O. di Verona	13.636	89.432	15,25
A.O. S. Orsola Malpighi - Bologna	13.191	77.942	16,92
A.O. di Padova	11.614	84.095	13,81
A.O. di Senese - Siena	8.499	38.189	22,26
A.O. Careggi - Firenze	7.923	86.521	9,16
A.O. di Perugia	7.379	50.793	14,53
A.O. S.Martino e clin. Univ. Conv. Genova	7.040	79.171	8,89
A.O. Spedali civili di Brescia	6.976	101.304	6,89
A.O. S. Maria Terni	6.803	33.730	20,17
A.O. S. Camillo Forlanini - Roma	6.554	73.848	8,87
A.O. Ospedale Niguarda Cà Granda - Milano	6.363	56.568	11,25
A.O. di Parma	6.247	55.800	11,20
A.O. della Provincia di Pavia	5.968	52.907	11,28
A.O. Policlinico Modena	5.954	49.102	12,13

Fonte: ASSR, 2005

Tabella 2.18 Indicatori di struttura e di attività degli ospedali gestiti direttamente dalle ASL – Anno 2003

REGIONE	N. presidi analizzati	Unità di personale per posto letto	Degenza media	Tasso di occupazione ricoveri ordinari	Peso medio DRG ricoveri ordinari	% ricoveri ordinari con peso >2,5
Piemonte	22	2,77	8,01	75,63	1,19	6,18
Valle d'Aosta	1	2,40	8,49	77,08	1,21	6,55
P. A. Bolzano	7	2,96	6,52	72,35	1,07	5,17
P. A. Trento	10	2,64	8,00	70,28	1,20	6,01
Veneto	57	2,22	8,25	76,51	1,21	6,80
Friuli V. Giulia	12	2,59	7,29	64,97	1,22	7,98
Liguria	9	2,05	7,90	75,41	1,18	5,59
Emilia Romagna	21	2,32	7,71	82,03	1,24	7,29
Toscana	35	2,47	7,15	74,69	1,20	6,32
Umbria	9	2,18	6,47	74,63	1,09	4,87
Marche	30	2,19	7,12	70,04	1,14	5,20
Lazio	52	2,62	6,99	78,44	1,06	4,21
Abruzzo	22	2,27	7,13	77,05	1,09	4,78
Molise	6	1,91	7,38	81,40	1,06	4,41
Campania	49	2,92	5,68	75,55	1,02	3,54
Puglia	60	1,94	5,82	68,05	1,00	3,68
Basilicata	7	1,93	6,66	57,58	1,01	3,54
Calabria	32	2,49	5,55	71,89	0,93	2,05
Sicilia	49	2,18	5,16	70,66	0,96	2,84
Sardegna	29	2,07	6,96	66,51	1,05	4,29
Italia	519	2,36	6,91	74,11	1,10	5,03

Fonti: Elaborazioni ASSR su dati SIS

Tabella 2.19 Ospedali a gestione diretta con il più alto numero di ricoveri in mobilità attiva (anno 2003)

Denominazione Struttura	Ricoveri in mobilità attiva	Totale ricoveri (DO + DH)	% mobilità
Presidio Ospedaliero Bellaria Maggiore - Bologna	5.418	49.730	10,89
Presidio Ospedaliero S.Salvatore - L' Aquila	4.990	31.932	15,63
Presidio Ospedaliero S.Arcangelo - Rimini	4.459	32.218	13,84
Ospedale Generale Regionale - Bolzano	4.146	39.050	10,62
Presidio Ospedaliero di Massa Carrara	4.083	29.331	13,92
Ospedali riuniti SS Anunziata - Chieti	3.405	38.798	8,78
Presidio Ospedaliero Provinciale S.Agostino - Modena	3.276	64.971	5,04
Presidio Ospedaliero S. Nicola e Filippo - Avezzano	3.147	18.717	16,81
Presidio Ospedaliero S. Paolo - Savona	3.129	32.671	9,58
Presidio Ospedaliero di Cesena	3.116	33.498	9,30
Presidio Ospedaliero Misericordia e Dolce - Prato	2.970	35.001	8,49
Presidio Ospedaliero S. Timoteo - Termoli - Campobasso	2.969	13.097	22,67
Presidio Ospedaliero di Piacenza	2.920	30.283	9,64
Presidio Ospedaliero di Trento	2.794	36.016	7,76
Presidio Ospedaliero Matera	2.790	16.597	16,81

Fonte: ASSR, 2005

A conclusione dell'analisi, si può osservare come l'esistenza di elevati parametri di costo in alcune regioni non sia agevolmente giustificabile sulla base di alcuni degli indicatori di offerta e di domanda che sono stati esaminati nelle tabelle da 2.13 a 2.19. Ad esempio, a fronte di elevati costi medi delle strutture ospedaliere rilevati in alcune regioni, quali Campania Molise e Calabria, si osservano bassi indici di complessità dei ricoveri, elevati livelli di inappropriata delle prestazioni, bassi livelli di dotazione strutturale (apparecchiature diagnostiche) e (con l'eccezione del Molise) rilevanti saldi di mobilità negativi. Nel caso delle AO del Lazio, si osservano valori dei costi medi per posto letto e per ricovero pesato particolarmente elevati e solo in parte giustificati dalla relativa complessità della casistica trattata e dalla presenza di apprezzabili flussi di ricoveri provenienti da altre regioni.

Dall'analisi precedente emerge quindi come scelte organizzative diverse possano determinare risultati differenti in termini di efficienza e appropriatezza ed è, dunque, possibile immaginare miglioramenti di *performance* dei servizi ospedalieri che potrebbero portare in

alcuni casi a risparmi di spesa anche significativi. E' però evidente come una corretta misurazione dell'economicità e dell'appropriatezza dei servizi ospedalieri rispetto ai bisogni dipenda da variabili non riconducibili unicamente alle risorse impegnate, ma relative ad altri rilevanti fattori non sempre agevolmente quantificabili, connessi all'organizzazione del lavoro, alla qualificazione del personale, alla capacità manageriale del personale direttivo, al ruolo affidato agli erogatori privati (sostitutivo o complementare del pubblico) e alle modalità di regolazione e coordinamento di tali erogatori.²⁷

Tutto ciò avvalorava il ruolo degli standard, quali il tasso di ospedalizzazione e il rapporto tra posti letto e popolazione, che sono da tempo una componente qualificante della politica governativa in campo sanitario. Essi rappresentano riferimenti importanti, rispetto ai quali occorre o giustificare validamente le deviazioni (tipicamente legate alla mobilità dei pazienti) o impostare i programmi di riequilibrio strutturale. Anche i tetti alla spesa farmaceutica, che nel 2006 e 2007 hanno rappresentato un efficace mezzo per il contenimento della spesa, hanno una loro giustificazione in un settore dove non operano a sufficienza né i freni della spesa individuale, sopportata solo in piccola parte dal paziente, né i meccanismi della concorrenza tra produttori. Si tratta tuttavia di essere consapevoli della complessità dei fenomeni da governare, il che comporta due obblighi per la politica: considerare sempre l'intera funzione di produzione dell'output sanitario, per evitare che un intervento su un fattore sia vanificato dalla reazione compensativa sugli altri fattori; agire con un'ampia batteria di strumenti normativi ed economici a corredo degli standard e dei tetti di spesa, esaltando anche la funzione del monitoraggio. Conforta osservare che il recente "Patto per la salute" (di cui al cap. 3) si muove in tale direzione.

²⁷ Per un'analisi degli effetti di diverse scelte operate dalle regioni italiane nel mix pubblico-privato nell'assistenza ospedaliera si veda il lavoro di Pignataro e Rizzo, "An analysis of the interregional variations in the public-private mix of hospital services in Italy", Dipartimento di Economia e Metodi Quantitativi, Università di Catania, Facoltà di Economia, Working Paper 4, 2005.

2.3 Università

2.3.1 Un sistema in profondo cambiamento

L'università italiana, qui esaminata nella sua preponderante componente pubblica, ha attraversato negli ultimi 15 anni un profondo cambiamento, le cui tappe più significative sono state l'attribuzione dell'autonomia finanziaria (legge 537/1993), il decentramento dei concorsi (legge 210/1998), la riforma degli ordinamenti didattici (cosiddetto 3 + 2, di cui al Dm 509/1999). Il quadro degli effetti di tali trasformazioni è variegato²⁸.

Alcuni risultati sono positivi. La riforma didattica, in base ai dati disponibili, sembra avere avuto successo nel correggere alcune storture del nostro ordinamento. E' aumentata la percentuale di studenti delle superiori che hanno scelto di proseguire gli studi iscrivendosi all'Università; sono calati gli abbandoni; si è ridotta l'incidenza dei fuori corso sul complesso degli iscritti e, parallelamente, è aumentato il numero di studenti che si laureano negli anni di studio previsti dall'ordinamento; è cresciuto rapidamente il numero di laureati, avvicinando l'Italia agli altri paesi europei.²⁹ Sono tutti esiti confortanti, anche se, per esprimere un giudizio definitivo, bisognerà attendere qualche anno, per poter analizzare più compiutamente pure gli esiti delle lauree specialistiche (o magistrali) e per verificare le tendenze che emergono dai dati sugli anni accademici 2004-05 e 2005-06 che, in termini di immatricolati, sono in controtendenza, mostrando una riduzione della percentuale di studenti delle superiori che proseguono gli studi.³⁰

Altri aspetti appaiono critici, anche se non si presentano con la stessa intensità in tutti gli atenei. Si ricordano in particolare:

- la proliferazione dei corsi di laurea triennale e specialistica, non sempre rispondenti ai bisogni della società e del sistema produttivo, con conseguente aumento del carico didattico a danno dell'attività ricerca e con la moltiplicazione dei professori a contratto e delle supplenze: fenomeni che hanno giustamente portato il Ministero dell'Università e della Ricerca ad imporre requisiti minimi per l'attivazione di corsi di studio;

* *Legenda:* CTFP = Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica; CINECA = Consorzio Interuniversitario per il Calcolo Automatico dell'Italia Nord Orientale; CNVSU = Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario; CRUI = Conferenza dei Rettori delle Università Italiane; FFO = Fondo di Finanziamento Ordinario; MIUR = Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca; MUR = Ministero dell'Università e della Ricerca; OCSE = Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico; SSN = Servizio Sanitario Nazionale.

²⁸ Per approfondimenti, cfr. Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (luglio 2007).

²⁹ Cfr. CRUI (2004).

³⁰ Istat, *Università e lavoro. Orientarsi con la statistica*, 2006.

- la diffusione di sedi universitarie di modeste dimensioni, scarsamente dotate di strutture e di personale di ruolo incardinato nell'ateneo;
- il rapporto docenti/studenti inadeguato (più basso che negli altri paesi avanzati)³¹ e che non è migliorato, nonostante l'assunzione di numerosi docenti e ricercatori, perché il numero di docenti è cresciuto in linea con quello degli studenti iscritti;³²
- gli scarsi servizi accessori (mensa, alloggi, ecc.) messi a disposizione degli studenti fuori sede, forse anche a causa di difficoltà di coordinamento fra le Regioni, responsabili per il diritto allo studio, e le Università;
- un numero di borse di studio insufficiente e di importo inadeguato, cosicché l'Italia è oggi l'unico paese avanzato a razionare le borse ai meritevoli;
- nel complesso, una prevalenza troppo forte dei finanziamenti agli atenei sui finanziamenti agli studenti;
- lo scarso ricorso a meccanismi di selezione degli studenti all'ingresso (matricole), salvo poche eccezioni riguardanti nuove Facoltà e alcuni corsi di laurea;
- la mancata attivazione dei servizi di supporto agli studenti per il recupero di eventuali debiti formativi accertati alla loro iscrizione;
- il tardivo avvio della valutazione delle attività didattiche e di ricerca (i cui risultati dovrebbero essere diffusi per guidare le scelte degli studenti);
- una bassa mobilità degli studenti dalla loro provincia di residenza e a maggior ragione da e verso l'estero; in particolare, la presenza di studenti stranieri è ben al di sotto di quella che si osserva in Inghilterra, Francia e Germania, probabilmente anche in conseguenza del fatto che la quasi totalità dei corsi è in italiano.

Nel complesso, per l'effetto congiunto di alcune carenze sopra esposte, nel sistema universitario italiano si registra la sostanziale assenza di qualunque meccanismo di mercato che premi gli atenei meglio in grado di rispondere adeguatamente alla domanda proveniente dalle famiglie e dalle imprese.

Altri aspetti negativi legati alla gestione delle Università sono:

- un sistema di *governance* delle Università con una marcata tendenza all'autoreferenzialità, riflessa nella composizione e nei ruoli del Senato accademico e del Consiglio di amministrazione;

³¹ I dati OCSE relativi al 2001 indicano 23,1 studenti per docente in Italia contro una media di 17,2 nei paesi che hanno partecipato all'indagine.

³² Cfr. CRUI (2004).

- un sistema di remunerazione “rigida” dei docenti, che non ricompensa il maggiore impegno e la qualità del lavoro prestato né nella didattica né nella ricerca;
- meccanismi concorsuali inefficienti, che non sempre hanno premiato la qualità dei candidati;
- una composizione del corpo docente inadeguata, con troppi professori ordinari e associati rispetto al numero dei ricercatori. In effetti, oggi la docenza universitaria - con 18.000 ordinari, altrettanti associati e 21.000 ricercatori³³ - appare più simile ad un cilindro che non ad una piramide. Per anni le Università hanno preferito spendere risorse per garantire la progressione di carriera dei docenti piuttosto che assumere nuovi ricercatori: l’invecchiamento del corpo docente dipende sostanzialmente da questo.

2.3.2 Aspetti e problemi finanziari

Per quanto riguarda le risorse disponibili, oltre al già ricordato basso rapporto tra docenti e studenti, l’Italia si segnala per un’incidenza della spesa per l’Università sul PIL ai valori minimi fra i paesi di area OCSE, con l’aggravante di un tasso di crescita fra il 2000 e il 2003 fra i più bassi in assoluto³⁴. Altro dato economico emblematico è il costo per studente, che è di soli 5.658 dollari a parità di potere di acquisto, contro la media UE 19 di 6.962 e una media OCSE di 8.093, largamente inferiore a quella di singoli paesi con cui l’Italia compete sui mercati internazionali.

A questi dati strutturali si sono recentemente aggiunti i problemi legati in parte all’insufficiente e discontinua dinamica dei finanziamenti pubblici e in parte all’uso disinvoltato, da parte di vari atenei, dell’autonomia universitaria, in particolare nei riguardi del reclutamento e della promozione del personale docente. Gli aspetti critici al riguardo possono essere così configurati:

- il finanziamento è prevalentemente basato sulla spesa storica: il Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) ha collegamenti modesti con l’attività di ricerca e didattica;
- nonostante l’esistenza fin dal 1998 di un vincolo relativo alla quota massima del 90% delle spese fisse per il personale di ruolo sul FFO, peraltro attenuato con un

³³ Dati riferiti al 2004 di fonte CINECA. Cfr. CRUI (2004).

³⁴ Nel 2003 l’incidenza della spesa sul PIL era in Italia pari allo 0,9% contro la media OCSE dell’1,4%. Negli USA l’incidenza era del 2,9%, in Belgio dell’1,3%, in Danimarca dell’1,8%, in Francia dell’1,4%, in Germania dell’1,1%, in Olanda dell’1,3%. Cfr. OECD, *Education at a glance*, 2006.

metodo di calcolo meno stringente a partire dal 2004, alcune Università hanno superato questo tetto (*Tab. 2.20*)³⁵;

- la crescita della spesa per il personale è stata favorita dal processo accelerato di reclutamento e di promozione, avvenuto con un'ampia sottostima dei costi medi a regime da parte di alcune Università;
- vi sono in prospettiva seri problemi di squilibrio finanziario, anche nelle Università gestite in modo più oculato, qualora dovesse perdurare la dinamica discontinua del FFO dell'ultimo periodo, con bassi o nulli tassi di crescita in alcuni anni, che ha addossato ai bilanci delle Università il costo degli aumenti automatici delle retribuzioni (scatti stipendiali per anzianità e adeguamento annuale alla media degli incrementi nel pubblico impiego);
- le Università possono esercitare solo parzialmente la propria autonomia per quanto riguarda le entrate derivanti dal finanziamento da parte degli studenti, in quanto è previsto che tali entrate non possano superare il 20% del FFO (anche se, in pratica, il vincolo sembra essere stato superato da alcuni atenei con vari accorgimenti); e tale vincolo è diventato più stringente a fronte della dinamica dei costi e della insufficiente crescita del FFO;
- desta infine preoccupazione la consistenza dell'indebitamento di alcune Università a fronte di rilevanti investimenti e delle riduzioni dei finanziamenti statali per l'edilizia.

2.3.3 Prime indicazioni per un nuovo patto tra Governo e Università

Alle anzidette criticità del sistema universitario si è cercato di porre rimedio, almeno in parte, con una serie di misure di contenimento della spesa e di incentivazione di comportamenti di sana gestione, ma con risultati non del tutto soddisfacenti per la loro ridotta entità e, soprattutto, per la loro variabilità negli anni.

La situazione di crescente squilibrio finanziario aiuta anche a capire perché negli ultimi anni il FFO sia stato allocato quasi esclusivamente sulla base delle quote storiche di spesa, nonostante la predisposizione, da parte del CNVSU, di un modello di ripartizione basato su

³⁵ Sono 19 le università statali che nel 2006 hanno superato la soglia del 90% in base alla originaria definizione degli elementi del rapporto tra spese fisse di personale e FFO. Tra questi, 4 atenei - Firenze, Napoli "L'Orientale", Pisa e Trieste - si trovano ad avere superato tale soglia anche con le attenuazioni introdotte dalla legge 143/04, che nel calcolo del rapporto consente di non tener conto degli incrementi stipendiali annuali e di 1/3 della spesa per il personale convenzionato con il Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Il vincolo è stato allentato dalla stessa legge anche intervenendo sul denominatore del rapporto, dove al FFO vengono aggiunte le risorse a disposizione delle Università in conseguenza di convenzioni stabili per assunzione di personale. In termini quantitativi, il correttivo che ha inciso finanziariamente di più è quello relativo alla riduzione di 1/3 della spesa per il personale convenzionato con il SSN (pari al 5,52% del FFO), seguito dalla riduzione per incrementi stipendiali annuali (pari al 2,54%) (*Tab. 2.20*).

criteri di valutazione ampiamente condivisi dagli attori coinvolti (MIUR e CRUI)³⁶. Il modello, tiene conto dei seguenti elementi:

- 30% - domanda da soddisfare (numero di iscritti);
- 30% - risultati di processi formativi (CFU acquisiti dagli studenti);
- 30% - risultati della ricerca scientifica;
- 10% - incentivi speciali.

Da un punto di vista di “qualità” della spesa, le implicazioni di questo orientamento per quanto riguarda l’allocazione delle risorse tra i diversi atenei sono molto significative. Infatti, rispetto ad una ripartizione teorica del FFO secondo la formula del CNVSU, la situazione attuale (Tab. 2.21) presenta marcate differenze: Università finanziate in eccesso (fino al 36%) e Università finanziate per difetto (fino al 43,1%)³⁷.

Ma soprattutto occorre sottolineare le forti disparità tra Atenei che non derivano dalla storia e si legano invece ai comportamenti da essi tenuti nell’ultimo decennio. Le regole nazionali, giuste o sbagliate che fossero, erano uniformi e quindi non spiegano un quadro, quale quello che emerge dalla Tab. 2.20, così diversificato nel rapporto tra spese fisse di personale e FFO. Va aggiunto che nessuna correlazione esiste tra qualità dell’Ateneo, comunque la si voglia misurare, e livello del rapporto: Università che a unanime giudizio stanno ai primi posti nelle valutazioni comparate sono riuscite a mantenere l’anzidetto rapporto ben al di sotto del limite del 90% fissato dalla legge.

Cosa fare allora? E’ a questo punto evidente che parte dei problemi attuali del sistema universitario italiano può essere risolta soltanto con interventi di medio-lungo termine di varia natura, che vanno dalla riforma dello stato giuridico dei docenti alla individuazione di nuove forme di governance e agli interventi nell’edilizia per il diritto allo studio. Nel breve periodo è tuttavia possibile, attraverso il ricorso allo strumento finanziario, introdurre nel sistema elementi di riequilibrio e di corretta incentivazione.

In questa direzione si muovono le indicazioni del “patto” proposto tra Governo e Università il 2 agosto che fa proprie le raccomandazioni formulate dalla CTFP³⁸. In particolare, le linee di intervento del Patto sono rivolte a:

- garantire un’adeguata dinamica pluriennale delle entrate;

³⁶ In prima applicazione è stato adottato un Modello predisposto dalla Commissione Tecnica Spesa Pubblica (Ministero del Tesoro); nel 1998 un nuovo Modello è stato predisposto dall’Osservatorio nazionale per la valutazione del sistema universitario (Doc 3/98), che è stato applicato dal Ministero fino al 2003. Nel 2004 è stato poi introdotto il più articolato modello del CNVSU, poi modificato nel 2005 accogliendo parte delle osservazioni formulate dalla CRUI.

³⁷ In realtà l’eccesso più alto è pari al 62,3%, ma è ricollegabile a una situazione specifica (Istituto Universitario di Scienze motorie di Roma).

³⁸ Cfr. Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (2007).

- assicurare l'adozione sistematica del metodo della programmazione e l'effettiva applicazione delle regole di sana gestione degli atenei;
- rafforzare i meccanismi di incentivazione dei comportamenti virtuosi per l'uso efficiente ed efficace delle risorse.

Per quanto attiene al primo profilo, l'intervento è rivolto a garantire la dinamica del FFO per tenere conto degli aumenti automatici degli oneri del personale di ruolo nonché dell'aumento degli altri costi a causa dell'inflazione attraverso un meccanismo di indicizzazione, opportunamente ponderato sulla base dell'incidenza media di tali voci di spesa nel sistema universitario; ad assicurare il finanziamento dell'edilizia su base almeno triennale, con valutazione attendibile e trasparente del fabbisogno comparato degli atenei, a rafforzare la politica del diritto allo studio attraverso un programma di borse di studio aggiuntive; a consentire agli atenei di aumentare le tasse universitarie fino alla concorrenza del 25% del FFO, con vincolo di destinazione di almeno il 50% dei maggiori introiti ai servizi agli studenti e alle borse di studio.

Con riferimento al secondo aspetto, all'aumento delle risorse il "patto" accompagna interventi per assicurare l'adozione del metodo della programmazione e l'effettivo rispetto delle regole. La programmazione del fabbisogno di personale docente va effettuata utilizzando una misura effettiva del vincolo del 90% di incidenza di tali spese sul FFO³⁹; la corretta gestione delle risorse richiede, ovviamente, che tutte le Università rispettino i vincoli previsti dalla normativa vigente, ma richiede anche che si tenga conto delle diverse condizioni dei diversi atenei, introducendo vincoli crescenti in relazione alla situazione finanziaria di ciascuno. In particolare, gli Atenei che si trovano al di sotto della soglia del 90%, devono assumere le decisioni di spesa in materia di personale con una valutazione realistica dei costi futuri, che tenga conto della crescita delle retribuzioni nel tempo per aumenti automatici e sviluppi di carriera;⁴⁰ in aggiunta, per le Università che hanno superato il limite del 90% delle spese di personale sul FFO (utilizzando il metodo di calcolo prima precisato) va reso effettivo il vincolo di assunzioni limitate al 35% dell'importo liberato dalle cessazioni. Procedure ad hoc sono previste per le Università che, oltre ad avere superato tale limite, appaiano in stato di potenziale dissesto⁴¹, in quanto è previsto che debbano presentare un Piano di risanamento di durata non superiore a 10 anni da sottoporre alla approvazione

³⁹ Includendo gli aumenti stipendiali e il 33% della spesa per il personale convenzionato con il SSN ma escludendo le spese per il personale finanziate da convenzioni con durata almeno ventennale e accompagnate da adeguate garanzie (cfr. nota 24).

⁴⁰ L'Ateneo può o quantificare ogni nuova posizione con riferimento al costo medio calcolato sull'arco della intera carriera o quantificarla al costo iniziale a condizione che formuli un programma decennale a scorrimento per il personale docente e tecnico-amministrativo, da cui risulti la sostenibilità finanziaria delle assunzioni, utilizzando un'unica metodologia predisposta da MEF/MUR e ottenendo esplicita approvazione ministeriale.

⁴¹ Lo stato di potenziale dissesto è definito dalla persistenza negli ultimi due anni di un saldo di bilancio negativo (al netto delle poste finanziarie).

congiunta del MUR e del MEF .⁴² L'inosservanza del suddetto Piano dovrebbe comportare adeguate sanzioni, senza escludere nel caso estremo il commissariamento dell'Ateneo.

Sono anche proposti interventi per riprendere il percorso virtuoso volto a riequilibrare la dotazione degli atenei nonché a premiare gli atenei con i migliori risultati sul piano della ricerca e della didattica. In attesa dell'entrata in funzione della costituenda ANVUR e delle regole che essa detterà, già per il 2008 una quota del 5% del FFO va ripartita tra le Università sulla base della formula CNVSU (eventualmente modificata per dare maggiore peso alla qualità della ricerca - aumentando il peso delle valutazioni CIVR, integrate dai risultati conseguiti nel VI Programma Quadro europeo- e della didattica). Tale quota va gradualmente aumentata secondo un sentiero di crescita definito *ex ante* su base pluriennale. Infine, per promuovere l'eccellenza, il 10% previsto dal modello CNVS per incentivi speciali va destinato a progetti finalizzati a incentivare la mobilità studentesca, l'internazionalizzazione degli atenei, l'introduzione di meccanismi di valutazione degli studenti che chiedono l'immatricolazione, le azioni di supporto per il recupero di eventuali debiti formativi accertati nonché per premiare i centri di eccellenza e le Università che si sottopongono volontariamente all'accreditamento da parte di agenzie indipendenti che operino secondo standard internazionali.

⁴² Il Piano deve prevedere la limitazione delle assunzioni entro il 20% delle cessazioni e l'aumento obbligatorio e graduale delle tasse di iscrizione fino al 25% del FFO. E' fatto obbligo al collegio dei revisori, in cui va ovviamente mantenuto il rappresentante del MEF, di certificare con cadenza almeno trimestrale l'osservanza del Piano.

Tabella 2.20 - Spese per il personale di ruolo e Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO)

(valori in migliaia di euro)

Università	Chiusura 2006 (totali)			Correttivi utilizzati per il calcolo del FFO ai sensi della legge 143/2004 e successive modifiche			
	FFO 2006	Assegni fissi lordi al personale di ruolo	% FFO impegnata per spese fisse di personale	Convenzioni stabili per assunzione di personale 2006	Riduzioni per Attività Sanitaria	Riduzione per Incrementi Stipendiali annuali	% FFO per spese fisse di personale
Politecnica delle Marche	71.177	55.745	78,3%	213	2.902	1.720	71,6%
BARI	211.340	202.430	95,8%	0	10.113	6.086	88,1%
Politecnico di BARI	42.395	36.390	85,8%	0	0	1.099	83,2%
BASILICATA	34.611	30.189	87,2%	0	0	890	84,7%
BERGAMO	33.030	22.863	69,2%	0	0	648	67,3%
BOLOGNA	384.407	320.464	83,4%	0	9.783	9.169	78,4%
BRESCIA	67.519	48.123	71,3%	0	3.327	1.426	64,2%
CAGLIARI	137.351	127.186	92,6%	2.282	8.372	3.786	82,4%
della CALABRIA	97.424	72.987	74,9%	0	0	2.233	72,6%
CAMERINO	35.789	31.702	88,6%	870	0	949	83,9%
CASSINO	33.701	30.348	90,1%	225	0	925	86,7%
CATANIA	197.868	166.741	84,3%	13.414	7.241	4.719	73,3%
CATANZARO	34.393	16.727	48,6%	0	1.754	474	42,2%
CHIETI-PESCARA	81.069	59.867	73,8%	0	2.083	1.640	69,3%
FERRARA	74.362	66.926	90,0%	1.072	3.143	1.869	82,1%
FIRENZE	246.319	244.872	99,4%	2.717	9.951	6.835	91,6%
FOGGIA	38.437	27.004	70,3%	60	1.309	837	64,6%
GENOVA	188.360	174.069	92,4%	1.308	7.780	4.843	85,1%
INSUBRIA	37.995	30.852	81,2%	0	1.666	882	74,5%
L'AQUILA	65.998	61.852	93,7%	449	1.674	1.750	87,9%
LECCE	87.921	67.414	76,7%	68	0	1.970	74,4%
MACERATA	37.037	25.358	68,5%	241	0	738	66,0%
MESSINA	180.464	164.212	91,0%	0	22.680	5.132	75,6%
MILANO	272.575	242.996	89,1%	1.543	9.099	6.820	82,8%
MILANO-BICOCCA	107.225	70.126	65,4%	458	1.462	1.989	61,9%
Politecnico di MILANO	191.137	121.171	63,4%	1.343	0	3.370	61,2%
MODENA e REGGIO EMILIA	90.243	80.918	89,7%	93	4.205	2.266	82,4%
MOLISE	28.694	24.864	86,7%	0	0	730	84,1%
NAPOLI "Federico II"	379.999	364.626	96,0%	8.533	36.272	11.505	81,6%
Seconda Univ. NAPOLI	134.721	133.094	98,8%	0	28.996	4.610	73,8%
"Parthenope" di NAPOLI	35.604	22.459	63,1%	249	0	694	60,7%
"L'Orientale" di NAPOLI	34.396	33.273	96,7%	0	0	960	93,9%
PADOVA	281.246	238.598	84,8%	4.632	12.004	6.795	76,9%
PALERMO	246.421	224.607	91,1%	3.575	20.466	6.732	79,0%
PARMA	130.655	115.098	88,1%	0	5.494	3.371	81,3%
PAVIA	125.522	118.393	94,3%	309	3.905	3.348	88,3%
PERUGIA	149.741	132.182	88,3%	217	5.570	3.929	81,8%
PIEMONTE ORIENTALE	43.883	32.891	75,0%	0	941	956	70,6%
PISA	208.784	202.377	96,9%	498	8.060	5.772	90,1%
Mediterranea di REGGIO CALABRIA	30.267	24.936	82,4%	0	0	719	80,0%
ROMA "La Sapienza"	567.575	537.076	94,6%	1.213	61.267	16.113	80,8%
ROMA "Tor Vergata"	139.897	125.339	89,6%	1.286	7.102	3.505	81,3%
ROMA TRE	122.641	82.944	67,6%	0	0	2.297	65,8%
Ist. Universitario Scienze Motorie-ROMA	11.919	5.336	44,8%	0	0	193	43,1%
SALERNO	116.372	86.418	74,3%	0	0	2.489	72,1%
SANNIO di BENEVENTO	20.216	13.774	68,1%	340	0	403	65,0%
SASSARI	81.292	70.868	87,2%	0	4.174	2.041	79,5%
SIENA	110.393	111.553	101,1%	4.663	8.152	3.261	87,0%
TERAMO	27.818	21.768	78,3%	129	0	648	75,6%
TORINO	246.925	213.255	86,4%	0	10.814	6.024	79,5%
Politecnico di TORINO	108.903	86.345	79,3%	349	0	2.442	76,8%
TRENTO	67.373	53.543	79,5%	2.333	0	1.592	63,4%
TRIESTE	104.339	99.805	95,7%	737	2.195	2.831	90,2%
TUSCIA	37.989	34.035	89,6%	91	0	1.002	86,7%
UDINE	72.360	65.784	90,9%	2.539	1.600	1.800	83,3%
"Ca' Foscari" di VENEZIA	66.616	60.459	90,8%	1.876	0	1.741	85,7%
Università IUAV di VENEZIA	31.870	25.617	80,4%	0	0	789	77,9%
VERONA	91.377	68.781	75,3%	0	5.429	1.996	67,1%
Totale	6.935.955	6.029.630	86,9%	59.925	330.985	176.353	78,8%

Fonte: Elaborazione CTFP su dati MIUR (allegati al DM 207/2006) e del CNVSU (Progetto di portale su dati delle Università)

Tabella 2.21 – Ripartizione tra le Università del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO): quota assegnata e quota teorica - (valori in migliaia di euro)

UNIVERSITA'	FFO assegnato	% FFO assegnato (sul totale)	% FFO teorico (da modello 2006)	Differenza % tra FFO teorico ed assegnato (1)
Università Politecnica delle Marche	70.402	1,04%	1,12%	7,9%
Università degli Studi di BARI	206.610	3,05%	3,04%	-0,3%
Università degli Studi di BOLOGNA	377.992	5,58%	5,96%	6,9%
Università degli Studi di CAGLIARI	134.440	1,98%	1,72%	-13,2%
Università degli Studi della Calabria	94.894	1,40%	1,62%	15,7%
Università degli Studi di CAMERINO	35.457	0,52%	0,45%	-13,3%
Università degli Studi di CASSINO	32.576	0,48%	0,48%	0,3%
Università degli Studi di CATANIA	194.269	2,87%	2,68%	-6,4%
Università degli Studi di FERRARA	72.681	1,07%	1,15%	7,2%
Università degli Studi di FIRENZE	241.749	3,57%	3,74%	4,9%
Università degli Studi di GENOVA	184.698	2,73%	2,38%	-12,8%
Università degli Studi di LECCE	84.884	1,25%	1,25%	0,0%
Università degli Studi di MACERATA	36.156	0,53%	0,47%	-12,3%
Università degli Studi di MESSINA	178.559	2,63%	1,68%	-36,2%
Università degli Studi di MILANO	265.590	3,92%	4,28%	9,2%
Politecnico di MILANO	188.391	2,78%	3,32%	19,4%
Università degli Studi di MODENA	87.753	1,29%	1,43%	10,4%
Università degli Studi Federico II di NAPOLI	373.037	5,50%	4,95%	-10,1%
Università degli Studi di PADOVA	276.042	4,07%	4,49%	10,3%
Università degli Studi di PALERMO	241.198	3,56%	3,06%	-14,1%
Università degli Studi di PARMA	129.016	1,90%	1,81%	-4,9%
Università degli Studi di PAVIA	123.956	1,83%	1,85%	1,3%
Università degli Studi di PERUGIA	146.170	2,16%	2,34%	8,5%
Università degli Studi di PISA	204.727	3,02%	2,93%	-3,1%
Università degli Studi "La Sapienza" di ROMA	558.034	8,23%	6,79%	-17,6%
Università degli Studi "Tor Vergata" di ROMA	135.358	2,00%	2,48%	24,2%
Università degli Studi di SALERNO	111.564	1,65%	1,63%	-0,9%
Università degli Studi di SASSARI	78.835	1,16%	0,88%	-24,4%
Università degli Studi di SIENA	108.295	1,60%	1,87%	16,8%
Università degli Studi di TORINO	243.171	3,59%	4,17%	16,4%
Politecnico di TORINO	105.811	1,56%	1,85%	18,7%
Università degli Studi di TRIESTE	102.708	1,52%	1,22%	-19,2%
Università degli Studi di UDINE	70.640	1,04%	1,27%	21,9%
Università degli Studi della Toscana	37.255	0,55%	0,57%	4,6%
Università degli Studi "Ca' Foscari" di VENEZIA	65.344	0,96%	1,13%	17,0%
Istituto Univ. di Architettura di VENEZIA	31.444	0,46%	0,36%	-23,1%
Università della Basilicata	33.731	0,50%	0,54%	7,8%
Università del Molise	25.218	0,37%	0,36%	-2,2%
Università degli Studi di VERONA	89.464	1,32%	1,41%	6,5%
Università Parthenope di NAPOLI	34.624	0,51%	0,50%	-2,9%
Istituto Univ. Orientale di NAPOLI	33.740	0,50%	0,47%	-6,3%
Università degli Studi BRESCIA	65.177	0,96%	0,93%	-3,1%
Univ. degli Studi Mediterranea di R.CALABRIA	29.168	0,43%	0,46%	7,1%
Politecnico di BARI	41.260	0,61%	0,63%	3,1%
II° Università degli Studi di NAPOLI	132.558	1,96%	1,70%	-13,1%
Univeristà degli Studi di BERGAMO	31.835	0,47%	0,62%	32,8%
Università degli Studi di CHIETI	79.272	1,17%	1,20%	2,5%
Università degli Studi di L'AQUILA	64.886	0,96%	1,01%	6,0%
Università degli Studi di TRENTO	53.324	0,79%	1,13%	43,1%
III° Università degli Studi di ROMA	119.898	1,77%	1,81%	2,4%
Università degli Studi di TERAMO	26.498	0,39%	0,36%	-8,8%
Università degli Studi del Sannio	19.455	0,29%	0,34%	19,5%
Università degli Studi di CATANZARO	33.977	0,50%	0,51%	1,5%
Università degli Studi di Milano - Bicocca	104.975	1,55%	1,75%	12,9%
Università degli Studi di Insubria	36.788	0,54%	0,57%	5,0%
Università degli Studi del Piemonte Orientale	43.126	0,64%	0,72%	13,4%
Università degli Studi di FOGGIA	37.303	0,55%	0,49%	-11,8%
Istituto Univ. di Scienze Motorie di ROMA	11.674	0,17%	0,06%	-62,3%
TOTALE	6.777.658	100,00%	100,00%	

Fonte: Elaborazione CTFP su dati del MIUR (allegati al DM 207/2006).

(1) Il segno positivo indica una quota teorica superiore a quella effettiva, segnalando quindi che l'Ateneo è "sottofinanziato" poiché riceve meno di quanto ad esso spetterebbe in base al modello.

2.4 Pubblico impiego

Introduzione

Il capitale umano è di gran lunga il principale *input* della Pubblica Amministrazione. I redditi da lavoro dipendente rappresentano i $\frac{3}{4}$ della spesa delle amministrazioni centrali per consumi finali, le spese cioè sostenute direttamente per il funzionamento della macchina amministrativa. Tale quota è pressoché rimasta costante nel corso degli ultimi 30 anni, indicando come la “funzione di produzione” dei beni pubblici non abbia determinato, come avvenuto in altri settori, uno spostamento dal lavoro verso il capitale.

L’analisi dell’efficacia ed efficienza della spesa pubblica non può dunque prescindere da una verifica dell’uso ottimale dell’*input* lavoro. Tale verifica richiede uno studio approfondito delle funzioni svolte dalle singole amministrazioni, delle modalità organizzative, della composizione del personale per titolo di studio e della corrispondenza tra competenze e funzioni.

In questa sede ci si limita ad una sintetica analisi degli andamenti delle retribuzioni pubbliche quale elemento comune a tutti i settori pubblici. Pur se l’aumento dell’efficienza e dell’efficacia è specifica ad ogni comparto di intervento pubblico, il livello e la dinamica retributiva rappresentano elementi trasversali e comuni in quanto le regole della contrattazione collettiva sono le stesse e la prassi ha ormai determinato un meccanismo di emulazione tra i diversi comparti.

Si descrivono poi alcuni aspetti relativi all’organizzazione e distribuzione del personale per il solo comparto dei ministeri (inclusa la Presidenza del Consiglio dei Ministri). Emergono elementi che giustificano una approfondita riflessione in merito al modo in cui viene utilizzato l’input di lavoro e sulla adeguatezza o meno dell’attuale assetto normativo e contrattuale.

2.4.1 Le retribuzioni nel pubblico impiego

Il complesso dei redditi da lavoro delle amministrazioni pubbliche in Italia è pari all’11 per cento del PIL, un dato sostanzialmente in linea con la media dei paesi dell’Unione Europea a 15. Va però detto che i principali paesi europei (Germania, Francia, Spagna) hanno ridotto nel corso degli ultimi 5-6 anni il rapporto tra redditi da lavoro e PIL, mentre in Italia è aumentato (era il 10,4 per cento del PIL nel 2000). Un caso a parte è quello del Regno Unito dove la strategia messa a punto dalla fine degli anni ’90 in seguito alla *spending review* ha portato a ingenti investimenti nel campo della sanità e della scuola, settori ad alta intensità di lavoro.

La determinazione dei livelli e delle dinamiche delle retribuzioni nel pubblico impiego (ministeri, sanità, scuola, enti locali tra i principali comparti) dipende da regole stabilite con l'accordo del luglio 1993, il quale ha introdotto due livelli di contrattazione. Un primo livello (nazionale) ha il compito di salvaguardare il potere d'acquisto, con un meccanismo di recupero – nel biennio successivo di contrattazione – della differenza tra inflazione effettiva e inflazione programmata. Un secondo livello è di tipo decentrato ed integrativo, e mira a remunerare gli aumenti di produttività delle singole amministrazioni.

Un meccanismo di questo tipo dovrebbe garantire nel tempo un andamento delle retribuzioni derivanti dalla contrattazione di primo livello (retribuzioni contrattuali) in linea con l'inflazione e quelle di fatto che incorporano gli incrementi della produttività.

Vi sono però diversi elementi che vanno considerati e che hanno, soprattutto a partire dalla fine degli anni '90, modificato tali legami diretti con inflazione e produttività e di conseguenza portato ad una crescita delle retribuzioni di fatto nel pubblico impiego sostanzialmente superiore a quelle del resto dell'economia.

In primo luogo, come sottolinea un recente rapporto ISAE, la prassi che si è consolidata ha in parte snaturato l'idea del doppio livello di contrattazione, stabilendo in Finanziaria non solo le risorse per il I livello e per il comparto Stato, ma anche quelle destinate alla produttività del settore non statale (sanità e enti locali, essenzialmente) sia per far fronte a incapienze nei bilanci settoriali, sia per dare seguito ad accordi a livello nazionale di natura squisitamente politica. A partire dalla fine degli anni '90 infatti, i contenuti e gli appostamenti finanziari relativi alla contrattazione di primo livello sono andati oltre l'obiettivo della salvaguardia del potere d'acquisto, essendosi ridotta in maniera consistente la differenza tra inflazione programmata ed effettiva.

In secondo luogo, sulla dinamica della spesa incidono i ritardi nella sottoscrizione dei rinnovi contrattuali. La tabella 2.22 mostra la quota di lavoratori dipendenti in attesa di rinnovo per i principali comparti economici e la durata media della vacanza contrattuale. Come si osserva, la pubblica amministrazione ha un quota di dipendenti in attesa di rinnovo sistematicamente doppia rispetto alla media dell'intera economia ed una vacanza contrattuale che ha superato, nel 2005, i 18 mesi di attesa. Tali ritardi possono innescare un meccanismo per cui l'accordo contrattuale incorpora un "premio" sul ritardo, come se vi verificasse una sorta di "scambio" tra ritardo nella chiusura del contratto e entità del contratto successivo.

Tabella 2.22 – I ritardi nella contrattazione collettiva

	2003		2004		2005		2006	
	Quota dipendenti in attesa rinnovo	Mesi di vacanza contrattuale	Quota dipendenti in attesa rinnovo	Mesi di vacanza contrattuale	Quota dipendenti in attesa rinnovo	Mesi di vacanza contrattuale	Quota dipendenti in attesa rinnovo	Mesi di vacanza contrattuale
Agricoltura	0,0	0,0	1,8	1,3	0,0	0,0	47,9	1,7
Industria	16,1	4,0	13,9	3,9	45,9	6,2	14,8	6,1
Servizi destinabili alla vendita	64,7	9,9	46,7	12,4	17,5	11,1	42,1	8,8
Attività della pubblica amministrazione	67,7	18,7	98,7	9,3	81,4	18,6	100,0	10,4
Totale	44,1	12,4	44,2	9,9	42,5	12,5	45,1	9,0

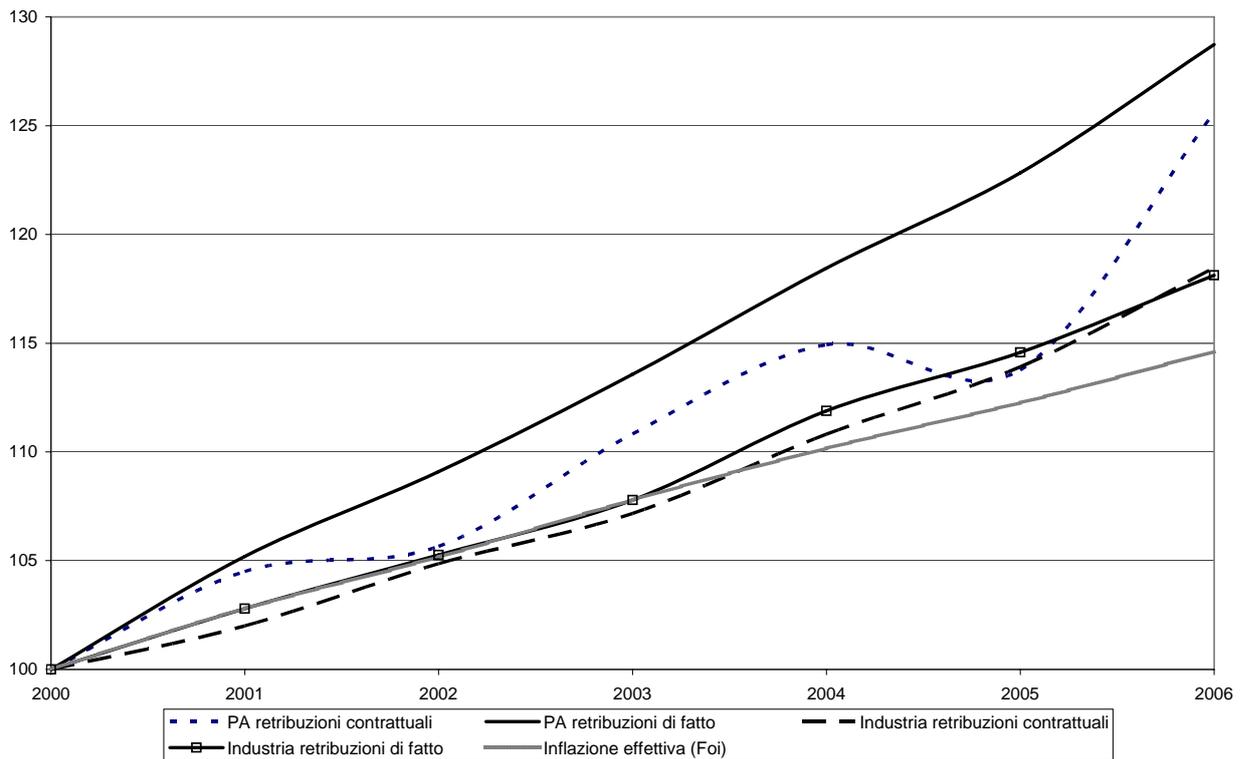
Fonte: ISTAT, Indagine sulle retribuzioni contrattuali

In terzo luogo, vi è un progressivo innalzamento dell'anzianità di servizio media del personale pubblico che contribuisce allo slittamento salariale attraverso le progressioni professionali (orizzontali, legate prevalentemente all'anzianità e all'esperienza di servizio maturata, e verticali, dovute a passaggi tra aree o categorie). Secondo le elaborazioni ISAE nel periodo 2001-2005, tra progressioni orizzontali e verticali, nel Pubblico Impiego vi sono stati più di 2 milioni di passaggi che hanno determinato un aumento delle retribuzioni di fatto soprattutto per i comparti Enti locali, Sanità (passaggi di categoria del personale infermieristico), Enti pubblici non economici, etc. Va evidenziato che le risorse destinate alle progressioni orizzontali sono reperite nell'ambito dei fondi per la contrattazione di secondo livello (contrattazione integrativa).

Il grafico (fig. 2.1) riporta l'andamento cumulato delle retribuzioni della pubblica amministrazione e dell'industria. Come si osserva, le retribuzioni di fatto della pubblica amministrazione sono cresciute tra il 2001 ed il 2006 di circa il 30%, il 10% in più di quelle dell'industria e circa il doppio rispetto all'inflazione effettiva. Nell'analizzare questi dati, e soprattutto nel confronto con l'industria, è comunque necessaria cautela. Come sottolineano Golino, Minicucci e Tronti (2007), le retribuzioni del pubblico impiego avevano conosciuto durante tutti gli anni '90 una dinamica sistematicamente inferiore rispetto all'industria e l'aumento registrato a partire dal 2000 non ha ancora permesso un pieno recupero del differenziale accumulatosi nel passato.

Va poi tenuto conto che la composizione del lavoro dipendente nell'industria e nel pubblico impiego è differente in quanto nel primo settore vi è la presenza di operai, assenti nel settore della pubblica amministrazione. Va poi considerata la diversa dimensione "aziendale": medie e grandi strutture nel pubblico impiego, piccole e piccolissime imprese nell'industria. Inoltre, vi è la mancanza per il settore privato di informazioni complete ed esaustive in ordine a voci retributive accessorie (ad esempio i premi individuali).

Al di là di tali considerazioni, rimane l'evidenza di un settore pubblico la cui dinamica salariale sembra indipendente rispetto all'andamento della produttività, fattore invece ben presente nel caso del settore privato dove – come sottolineano Golino, Minicucci e Tronti (2007) – gli spazi della contrattazione integrativa si sono quasi annullati per la stagnazione della produttività del lavoro.

Figura 2.1 – Retribuzioni nel pubblico impiego e nell'industria (2000=100)

Fonte: Istat, Conti nazionali.

Nota: L'andamento delle retribuzioni contrattuali includono arretrati e una tantum attribuiti al periodo in cui insorge per il datore di lavoro l'obbligo di corresponsione.

Nel dettaglio, si riportano, per il periodo 2002-2007, gli incrementi retributivi riconosciuti a livello di contratto collettivo nazionale (riferiti anche alla contrattazione di II livello) per i bienni economici 2002-2003, 2004-2005 e 2006-2007 (per quest'ultimo biennio le trattative sono in corso)⁴³. La Tavola 2.24 riporta il valore dell'intero differenziale inflattivo considerato e la quota riconosciuta, al netto delle variazioni delle ragioni di scambio, secondo le regole dell'accordo sul costo del lavoro.

⁴³ Gli incrementi considerati nel prospetto corrispondono ai valori di regime per il biennio in considerazione e prescindono dall'anno di sottoscrizione dei contratti e di effettiva corresponsione degli importi. Essi quindi prescindono dagli effetti una tantum conseguenti al pagamento degli arretrati contrattuali.

Tavola 2.23 - Incrementi retributivi da CCNL riconosciuti con carattere di generalità

(Valori di regime espressi in termini %)	biennio 2002-2003 (regime dal 2003)	biennio 2004-2005 (regime dal 2006)	biennio 2006-2007 (regime dal 2008)
Totale incrementi	5,6	5,01	4,85 (a)
TIP del biennio in corso	3,10	3,3	3,7
Anticipo recupero inflazione biennio in corso	0,50	0	0
Quota differenziale inflazione recuperato	1,42	1,21	0,65
Quota nazionale produttività (contrattazione integrativa)	0,59	0,5	0,5 (b)
Inflazione effettiva del biennio (c)	5,2	4,1	3,9 (d)

(a) il valore riportato comprende anche l'ulteriore incremento previsto nell'Accordo Governo-OO.SS. del 29 maggio 2007 (+ 0,39%) che sarà oggetto di finanziamento nella legge finanziaria del 2008.

(b) Nel Documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali di maggio 2007 è previsto che una quota non inferiore allo 0,5% degli incrementi retributivi del biennio 2006-2007 venga destinata all'incentivazione della produttività e del merito secondo le indicazioni e per le finalità contenute nell' "Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche" del 6 aprile 2007.

(c) Calcolata in base all'indice NIC con tabacchi.

(d) per l'anno 2007 stime dell'indice NIC dal DPEF 2008-2011

Tavola 2.24 - Differenziale inflativo biennio precedente

Biennio contrattuale	Biennio 2002-2003	Biennio 2004-2005	Biennio 2006-2007
inflazione effettiva biennio precedente	5,2 (*)	5,2 (**)	4,1 (***)
inflazione programmata biennio precedente (TIP)	2,9 (*)	3,1 (**)	3,3 (***)
differenziale inflativo intero	2,3	2,1	0,8
Differenziale inflativo riconosciuto	1,42	1,71	0,65

(*) tassi relativi al biennio 2000-2001

(**) tassi relativi al biennio 2002-2003

(***) tassi relativi al biennio 2004-2005

2.4.2 Mobilità e caratteristiche della distribuzione del personale nei ministeri

Entrando in un comparto specifico - quello dei ministeri - e senza la pretesa di essere esaustivi, ci si concentra su tre "fatti": i) se esista mobilità e quali caratteristiche essa assume; (ii) se la distribuzione del personale dirigente e non dirigente tra i diversi ministeri abbia caratteristiche di omogeneità; (iii) se la distribuzione del personale dei ministeri nelle diverse Regioni abbia, anche in questo caso, caratteristiche di omogeneità.

Rispetto al primo punto, ci si aspetta che la dimensione complessiva del datore di lavoro "Stato", la varietà delle possibilità di occupazione nei diversi uffici e la scarsa specializzazione settoriale del personale permettano un'ampia mobilità tra uffici, in primo luogo dello stesso Ministero e poi tra Ministeri diversi. Ciò in quanto non dovrebbe sussistere un vincolo alla mobilità dovuto alla distanza delle strutture Ministeriali: le sedi centrali sono tutte ubicate a Roma (e nel raggio di pochi chilometri se non di centinaia di metri), mentre le sedi periferiche si concentrano in gran parte nei capoluoghi di Regione o di provincia.

Rispetto ai due punti successivi, pur tenendo conto della necessità di approfondire le ragioni di una eventuale eterogeneità negli indicatori, ci si aspetterebbe invece che vi sia una distribuzione del personale – tra Regioni, e tra dirigenti e non nell’ambito dei Ministeri – piuttosto simile.

Iniziando dalla mobilità, se ne possono considerare tre tipologie. Una prima mobilità è quella tra qualifiche che comporta il passaggio da livelli inferiori verso livelli più elevati attraverso percorsi di riqualificazione (cosiddetta mobilità verticale). La modalità di accesso a questi percorsi è specificata dalla contrattazione collettiva e premia prevalentemente l’anzianità di servizio. Una seconda mobilità riguarda il passaggio tra uffici diversi all’interno dello stesso Ministero, mentre un terzo tipo di mobilità analizzata è quella tra Ministeri.

La tabella 2.25 mostra i risultati degli indicatori di mobilità descritti. Essi sono stati costruiti selezionando la coorte dei funzionari ministeriali nati nel 1956 ed analizzando il numero di passaggi nel periodo 2001-2006⁴⁴. La scelta della coorte e del periodo di riferimento elimina alcune eterogeneità che potrebbero derivare da diversi comportamenti degli individui se si prendessero a riferimento più coorti; inoltre, il periodo di osservazione (circa 6 anni, cioè 1/5 della carriera lavorativa) garantisce la possibilità di cogliere gli spostamenti.

Tabella 2.25 – Indicatori di mobilità

Numero passaggi	Tra uffici dello stesso ministero	Tra ministeri	Tra qualifiche
0	81,1	98,3	46,0
1	15,6	1,6	38,1
2-3	3,2	0,0	15,8
4+	0,1	0,0	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Nota: dati riferiti alla coorte dei funzionari nati nel 1956 e relativi al periodo 2001-2006

Come si osserva, la maggior parte dei funzionari Ministeriali non ha effettuato spostamenti di ufficio o di Ministero nel corso degli ultimi 6 anni. In particolare, la mobilità tra Ministeri è inesistente, essendo meno del 2% la quota di coloro i quali hanno cambiato amministrazione una volta (e sono inesistenti i casi di funzionari che hanno fatto nel corso degli 6 anni più di uno spostamento). Nell’ambito dello stesso Ministero soltanto 1 dipendente su 5 ha cambiato ufficio di appartenenza, pur potendo assumere che vi sia in molti casi una uguaglianza di funzioni e di competenze richieste.

⁴⁴ La numerosità della coorte è pari a 6.517 individui.

Una discreta mobilità si osserva tra funzioni, dove più del 50% dei funzionari ha avuto almeno un passaggio di qualifica nel periodo 2001-2006: questo elemento – che ha visto negli ultimi anni un flusso consistente di funzionari passare dalle qualifiche più basse a quelle più alte – è come detto precedentemente una delle cause sottostanti agli aumenti della spesa per personale superiori a quanto nell’aggregato sarebbe prevedibile sulla base degli accordi contrattuali. La distribuzione *ex post* dei funzionari per qualifica è stata infatti sbilanciata verso l’alto rispetto a quella vigente al momento della firma dei contratti (e dunque della stima dei costi).

Per poter giudicare la bontà o meno di questa progressione, andrebbe analizzato se, nello stesso periodo, vi è stato un generale *upgrading* delle funzioni dell’amministrazione che ha di conseguenza richiesto un numero relativamente maggiore di funzionari con qualifiche elevate. Di certo, tale mobilità comporta un aumento individuale del salario e, a parità di altre condizioni, una crescita del monte salari.

Tabella 2.26 Numero di dirigenti per 100 funzionari

Ministeri (comparto Ministeri)	Numero dirigenti per 100 funzionari		
	totale	strutture centrali (**)	sedi periferiche
affari esteri (****)	1,5	1,3	1,7
lavoro e delle politiche sociali	2,5	5,4	1,6
istruzione, università e ricerca	7,4	10,8	6,3
difesa	0,5	1,8	0,1
giustizia	1,3	2,1	1,1
salute (***)	11,9	15,6	5,3
ambiente e tutela del territorio	7,7	7,7	-
attività produttive	10,6	11,2	1,8
comunicazioni	2,6	3,9	1,2
infrastrutture e dei trasporti	3,2	6,1	1,7
politiche agricole e forestali	4,3	7,2	1,1
economia e delle finanze	5,7	9,7	2,3
interno	0,8	1,2	0,6
beni e attività culturali	1,0	2,1	0,7
Totale unità dirigenti/non dirigenti	2,2	4,9	1,3
Presidenza del Consiglio dei Ministri	13,7	13,8	10,8

Fonte: conto annuale 2005 - Tabella di distribuzione regionale

(**) sulla base dei dati disponibili sono state considerate strutture centrali tutte quelle operanti nel Lazio (ciò comporta una sovrastima delle strutture centrali a discapito di quelle periferiche)

(***): per il Ministero della Salute, fra i dirigenti non sono stati inclusi i Medici

(****): gli uffici dirigenziali dei Ministeri della Difesa, Interno, Esteri, Giustizia, possono essere ricoperti anche da personale appartenente a carriere di diritto pubblico (militari, prefetti, diplomatici e magistrati)

(*****): è compreso il personale in servizio all’Estero

Un altro elemento da analizzare è il rapporto tra dirigenti e funzionari. Dal punto meramente descrittivo, la tabella 2.26 mostra per ogni Ministero il numero di dirigenti per 100

funzionari. Si osserva in primo luogo come vi sia una forte variabilità tra Ministeri dove il rapporto varia da un massimo di 13,8 dirigenti ogni 100 funzionari alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, a circa 1 dirigente per 100 funzionari a Ministero dell'interno. L'altro elemento rilevante è la maggiore concentrazione di dirigenti nelle sedi centrali rispetto alle periferiche: mediamente, negli uffici centrali vi sono 14,9 dirigenti per 100 funzionari rispetto agli 1,3 che si osservano nelle sedi periferiche.

Tale ampia variabilità può essere giustificata dalle diverse funzioni svolte dai dirigenti, dove tanto maggiore è la componente gestionale rispetto a quella di indirizzo strategico e di predisposizione delle politiche e tanto minore è il rapporto tra dirigenti e funzionari; in parte, può essere spiegata dalle diverse funzioni dei dicasteri ma è indubbio che sia necessario indagare più a fondo le ragioni di tale variabilità. Ciò al fine di capire se non vi siano elementi di inefficienza organizzativa che possano portare nel tempo a risparmi attraverso una diversa strutturazione degli uffici.

La terza questione esaminata riguarda la distribuzione regionale dei dipendenti delle amministrazioni centrali. Rispetto all'opinione comune, i dipendenti dei Ministeri presso le sedi centrali rappresentano soltanto $\frac{1}{4}$ del totale dei dipendenti Ministeriali: dicasteri particolarmente decentrati sono quello della Giustizia, dell'Interno e dei Beni Culturali per le specifiche funzioni che essi svolgono sul territorio (personale amministrativo dei Tribunali, prefetture, istituzioni museali e culturali).

Un indicatore sintetico della distribuzione territoriale del personale può essere ottenuto rapportando il numero di dipendenti per Regione alla popolazione residente nella stessa Regione. La tabella 2.27 mostra anche in questo caso una forte variabilità dell'indicatore: se in media vi sono circa 23 funzionari dell'Amministrazione centrale per 10.000 abitanti, tale rapporto raggiunge un massimo di 45,1 in Molise ed un minimo di 10,3 in Lombardia.

Vanno naturalmente considerate alcune peculiarità: ci si aspetterebbe che nelle Regioni a statuto speciale il numero di dipendenti delle Amministrazioni centrali sia relativamente inferiore a quello delle Regioni a statuto ordinario, così come ci si può attendere che vi sia un effetto "scala" per cui vi è un numero minimo di funzionari a prescindere della numerosità degli abitanti della Regione. Di conseguenza, le Regioni molto piccole dovrebbero avere un rapporto tra funzionari e popolazione residente tendenzialmente più alto della media.

Rispetto alla prima considerazione, non si osserva un chiaro *pattern*: Sardegna, Sicilia e Friuli-Venezia-Giulia hanno un rapporto che si colloca sulla media e soltanto Trentino e Valle d'Aosta hanno valori significativamente inferiori. Anche rispetto al secondo aspetto, all'esistenza cioè di un effetto "scala", non si manifesta una chiara evidenza. L'evidenza più netta è riconducibile alla ripartizione Nord-Sud, con le Regioni del Mezzogiorno che presentano – a parità dimensionale con Regioni del Nord – un numero superiore di funzionari dell'Amministrazione centrale. Ad esempio, prendendo le 4 Regioni con un numero di

abitanti compresi tra 1,5 e 2 milioni (Calabria, Sardegna, Marche e Liguria), il rapporto tra dipendenti delle Amministrazioni centrali e popolazione è rispettivamente 32,4 e 26,9 in Calabria e Sardegna, mentre è 19,9 e 23,3 rispettivamente nelle Marche ed in Liguria.

Tale evidenza si riscontra in tutti i confronti per dimensione omogenea (es. Puglia rispetto a Piemonte, Emilia-Romagna e Veneto; Campania e Sicilia rispetto a Lombardia)⁴⁵.

Pur necessitando di un'analisi più accurata sulle motivazioni di tali differenze, si può argomentare in modo puramente fattuale che, se tutte le Regioni avessero un rapporto tra funzionari Ministeriali e popolazione così come si registra in Lombardia, vi potrebbe essere una riduzione o riallocazione di quasi 60 mila funzionari.

Tabella 2.27 – Rapporto tra dipendenti delle Amministrazioni centrali presso sedi periferiche e popolazione residente per Regione

	TOTALE DIPENDENTI PERIFERICI (1)	POPOLAZIONE RESIDENTE (2)	(1) / (2)*10000
ABRUZZO	3.587	1.309.614	27,4
BASILICATA	2.153	591.938	36,4
CALABRIA	6.482	1.999.669	32,4
CAMPANIA	15.805	5.791.406	27,3
EMILIA ROMAGNA	6.429	4.218.001	15,2
FRIULI-VENEZIA GIULIA	2.565	1.212.332	21,2
LAZIO	15.510	5.480.678	28,3
LIGURIA	3.757	1.609.190	23,3
LOMBARDIA	9.852	9.533.819	10,3
MARCHE	3.053	1.535.037	19,9
MOLISE	1.445	320.276	45,1
PIEMONTE	6.519	4.352.140	15,0
TRENTINO ALTO ADIGE	1.097	993.187	11,0
PUGLIA	8.283	4.070.408	20,3
SARDEGNA	4.456	1.658.749	26,9
SICILIA	11.174	5.017.623	22,3
TOSCANA	8.256	3.634.471	22,7
UMBRIA	2.081	871.752	23,9
VALLE D'AOSTA	196	124.587	15,7
VENETO	5.866	4.768.215	12,3
media			22,8
deviazione standard			8,5

Fonte: ISTAT e Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dati riferiti al 2006.

Le eterogeneità ed i fenomeni qui soltanto descritti possono dipendere da molti fattori e non rappresentare necessariamente “patologie”. E' dunque necessario un approccio di analisi più micro e che entri negli aspetti organizzativi delle singole amministrazioni per poter individuare eventualmente possibili rimedi.

⁴⁵ Il caso del Lazio è particolare in quanto vi è una commistione tra sedi centrali e periferiche.

2.5 Spesa pubblica dei Comuni

Introduzione

Numerose analisi hanno sottolineato come la struttura della finanza pubblica dei Comuni italiani evidenzia marcate differenze nel confronto tra singoli enti in termini di livello (pro-capite) e di composizione di entrate e spese.

Le ragioni di tale eterogeneità sono molteplici. La collocazione geografica delle singole municipalità, la loro conseguente diversa vocazione economica (si pensi soltanto ai Comuni in aree turistiche), e il conseguente differente livello di sviluppo economico delle varie comunità locali, hanno un ovvio impatto tanto per la rilevanza e la tipologia degli interventi di spesa attivati dalle Amministrazioni comunali, quanto per l'ampiezza delle basi imponibili locali ed erariali (attraverso compartecipazioni) a cui queste possono fare affidamento. Sul piano istituzionale va poi considerata l'estrema eterogeneità dimensionale dei Comuni italiani con le conseguenti profonde diversità nella gamma dei bisogni della popolazione residente e delle risposte rese dalle Amministrazioni in termini di servizi forniti, e con la differente possibilità di sfruttare economie di scala e scopo nelle produzioni locali. Il fattore demografico, in termini innanzitutto di composizione per età della popolazione residente, certamente influisce su talune voci rilevanti di spesa sociale dei Comuni. Sul lato dei sistemi di finanziamento la mai attuata riforma del sistema dei trasferimenti erariali a favore dei Comuni ha prolungato, fino ad oggi, l'irragionevole allocazione delle risorse finanziarie basata sulla spesa storica e non ha consentito di calibrare i trasferimenti in relazione ai valori standardizzati dei fabbisogni e dei tributi propri, premiando lo sforzo fiscale anziché accomodando inefficienze e disavanzi. Infine, a differenziare i dati finanziari dei diversi Comuni sta evidentemente lo spazio discrezionale riconducibile alle scelte e ai comportamenti degli amministratori locali per quanto riguarda il diverso sfruttamento degli spazi di autonomia fiscale riconosciuti dalla normativa statale o la differente efficienza tecnica (in termini di livelli e combinazioni dei fattori produttivi impiegati) nelle produzioni dei servizi pubblici.

Riuscire ad isolare in questa molteplicità di determinanti quei fattori di differenziazione di entrate e spese comunali non giustificati da caratteristiche strutturali dei singoli enti ma riconducibili a diversi livelli di efficienza delle Amministrazioni nella gestione dei servizi pubblici o a irrazionalità del sistema di finanziamento è esercizio assai complesso che richiede una base informativa assai ampia sulle specificità dei singoli Comuni. Un primo passo in questa direzione è offerto da queste note dove, nell'ambito di un approccio meramente descrittivo, si valuta quanto della variabilità dei bilanci comunali, e in particolare delle spese, possa essere spiegato da profili rilevanti dei singoli Comuni quali il territorio regionale di appartenenza e la dimensione demografica.

2.5.1 Dati e risultati

Questa analisi utilizza le rilevazioni sugli incassi e pagamenti in termini di cassa dei Comuni per il periodo 2002-03 raccolte dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) nell'ambito della propria attività di monitoraggio della finanza locale. Si tratta di una rilevazione totalitaria, che riguarda cioè l'intero universo dei Comuni italiani, ma che, data la sua natura di strumento di monitoraggio finanziario, non riporta informazioni sugli input impiegati e sui servizi effettivamente resi dalle singole Amministrazioni comunali.

Concentrando qui l'attenzione soltanto sul lato della spesa dei Comuni⁴⁶, la tabella 2.28 riporta i valori delle medie e dei coefficienti di variazione delle spese correnti pro-capite distintamente per tipologie di Comuni identificate secondo l'ampiezza della popolazione residente e la collocazione territoriale regionale. Il valore medio della spesa corrente pro-capite nei Comuni localizzati nelle Regioni a statuto ordinario (Rso) è pari a poco meno di 770 euro. Questo valore cresce fino a 840 euro, se invece si considerano i Comuni nelle Regioni a statuto speciale (Rss), i quali riescono a garantire livelli assai elevati di spesa corrente, pur richiedendo un limitato sforzo fiscale ai propri cittadini in quanto possono far affidamento sui massicci trasferimenti erogati dagli enti regionali corrispondenti. La variabilità territoriale della spesa corrente è elevata: si passa dai 1.055 euro pro-capite dei Comuni della Liguria (segno forse della pressione delle diseconomie di scala su scala regionale) ai 551 euro dei Comuni pugliesi, di Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e del Lazio tutti attestati in media su valori tra 850 e 900 euro. Rispetto all'ampiezza demografica, le spese correnti pro-capite delineano in tutte le aree regionali un netto profilo ad "U": la spesa pro-capite è relativamente elevata nei Comuni piccolissimi, poi si riduce fino a toccare un valore minimo in corrispondenza per lo più dei Comuni della classe demografica 2.001-5.000 abitanti oppure di quella 5.001-10.000 abitanti, per poi crescere fortemente nei Comuni più grandi. Si tratta di andamenti che confermano quanto sopra anticipato: sulla spesa dei Comuni più piccoli pesano le diseconomie di scala (da cui l'opportunità di incentivi diretti a favorire le unioni di Comuni e la conduzione associata dei servizi) mentre nei Comuni maggiori il pacchetto di servizi pubblici offerto alla cittadinanza si accresce in dimensioni e complessità.

Un approfondimento particolare merita la spesa per il personale (tabella 2.29), che rappresenta la componente più rilevante (dopo quella delle "prestazioni di servizi") delle spese correnti, e la cui portata limita gli spazi di manovrabilità dei bilanci comunali. Il personale, nella media dei Comuni italiani dei territori delle Rso, spiega un terzo del totale della spesa corrente. Marcate sono però le diversità tra Comuni localizzati in Regioni differenti, con valori relativamente più elevati nei Comuni delle Regioni meridionali (con massimi in Calabria e Campania con valori pari al 37%) rispetto a quelli localizzati nelle

⁴⁶ Un'analisi più ampia, da cui queste note sono ricavate, è riportata in Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, *Primi elementi per una valutazione di benchmarking della finanza pubblica degli Enti Locali*, doc. 2007/5.

Regioni del Nord (il minimo si tocca in Lombardia con il 29%). Anche la scala demografica sembra avere un ruolo significativo nello spiegare la variabilità dell'incidenza della spesa per il personale: i Comuni di piccole dimensioni mostrano una quota un po' più alta rispetto agli altri, anche se, in molte Regioni, il peso per il personale torna elevato nei Comuni più grandi.

Un'altra voce di spesa, insieme con quella per il personale, su cui le Amministrazioni comunali dispongono di limitati spazi di manovrabilità è, ovviamente, quella per interessi passivi. La tabella 2.30 riporta i valori della quota della spesa per interessi passivi (a favore della Cassa Depositi e Prestiti e di altri soggetti pubblici e privati) sul totale della spesa corrente per le varie tipologie di Comuni qui considerate. In questo caso, è più arduo riconoscere qualche elemento di regolarità nella distribuzione tra tipologie di Comuni. Per i Comuni del Lazio e dell'Abruzzo, si evidenziano Valori dell'incidenza degli interessi al di sopra della media (6%) dei Comuni delle Rso .

Un'immagine di sintesi del grado di rigidità strutturale dei bilanci comunali e, quindi, specularmente, dei gradi di libertà che restano per politiche discrezionali, può essere ricavata mettendo a rapporto la somma delle spese per il personale e per il servizio del debito (interessi più ammortamenti) con il totale delle entrate correnti (tabella 2.31). L'indicatore che se ne ricava segna un valore medio, tra i Comuni localizzati nelle Rso, del 49%, ed una distribuzione piuttosto differenziata tra Comuni in diverse Regioni e di diversa ampiezza demografica. Quanto al primo profilo, va rilevato che mentre nella media dei Comuni del Molise la rigidità strutturale di bilancio si ferma al 40%, e per quelli di Lombardia, Liguria e Veneto al 43%, per i Comuni di Basilicata e Calabria l'indice aumenta di ben 15 punti, con una chiara tendenza alla crescita passando dal Nord al Sud (in coerenza, del resto, con quanto sopra osservato sul peso della spesa per il personale). Rispetto alla dimensione demografica, anche per l'indicatore di rigidità strutturale sembra riproporsi un andamento ad "U", con valori relativamente elevati nei Comuni piccolissimi, il minimo nei Comuni della classe 5.001-10.000 abitanti, e poi ancora valori consistenti nei Comuni più grandi, ma le aree territoriali regionali che fanno eccezione a questa regolarità generale sono numerose.

Infine, le spese in conto capitale (tabella 2.32). Nella misura in cui si possa attribuire una qualche regolarità ad una voce per sua natura erratica (anche se, proprio per attenuare questa variabilità temporale, questa analisi fa riferimento alla media sul triennio considerato), va innanzitutto rilevata l'ampiezza della spesa in conto capitale attivata dai Comuni rispetto a quella corrente (nel totale delle Rso: 476 euro rispetto a 769 euro). La distribuzione tra Regioni indica i Comuni localizzati in Lombardia ed Umbria come quelli che in media investono maggiormente. All'estremo opposto, i Comuni di Puglia, Calabria e Campania. La dimensione demografica sembra giocare un ruolo rilevante: di nuovo, analogamente alla spesa corrente, gli investimenti pro-capite sono alti nei Comuni molto piccoli, si riducono

fortemente nei Comuni di ampiezza intermedia, crescono nuovamente nei Comuni di maggiori dimensioni demografiche.

Nell'analisi delle voci di spesa considerate, la discussione si è finora incentrata sui diversi valori assunti dalla media di ciascuna variabile in corrispondenza delle varie tipologia di Comuni. Il confronto tra medie offre una misura della variabilità dei bilanci pubblici tra gruppi di Comuni identificati secondo il territorio regionale e l'ampiezza demografica (variabilità *intergruppo*). Un'altra componente di tale variabilità è quella che può essere misurata all'interno di ciascuno dei gruppi di Comuni così definiti (variabilità *intragruppo*). Questa distinzione tra la componente *intergruppo* e quella *intragruppo* nella spiegazione della variabilità complessiva delle voci di spesa dei Comuni può essere colta in termini sintetici ricorrendo alle tecniche di scomposizione della varianza (*Analysis Of Variance: ANOVA*).

La scomposizione della varianza consente appunto di scindere la variabilità complessiva nella componente spiegata dall'aggregazione tra gruppi (come sopra definiti in termini di territorio regionale, di classe demografica e qui anche di interazione tra queste due caratteristiche) rispetto a quella residua, che è invece interna alle aggregazioni. La tabella 2.33 riassume i risultati dell'applicazione di tale procedura alle voci delle spese correnti e delle spese per il personale (entrambe in termini pro-capite) distintamente per tutti i Comuni del campione, per i soli Comuni localizzati nei territori delle Rso, ed infine per i soli Comuni localizzati nei territori delle Rss. La variabilità *intergruppo* (data dalla somma dell'effetto che passa attraverso l'appartenenza al territorio regionale, dell'effetto collegato alla dimensione demografica, e dell'interazione tra questi due effetti) spiega in misura significativa la dispersione complessiva della spesa dei Comuni: con riferimento a tutti i Comuni (Rso + Rss) il 46% della variabilità delle spese correnti e addirittura il 52% delle spese per il personale. La quota di variabilità spiegata dalle caratteristiche di territorialità e ampiezza demografica non si differenzia in misura significativa tra Comuni localizzati nelle Rso e quelli delle Rss. Se poi consideriamo distintamente l'effetto delle singole variabili esplicative, il fattore demografico risulta più rilevante di quello territoriale nello spiegare la variabilità delle spese correnti dei Comuni (sia totali che per il personale), con la sola eccezione delle spese correnti totali per i Comuni delle Rss.

Quest'ultimo risultato potrebbe essere ricondotto alla forte differenziazione dei sistemi di finanziamento delle singole Rss e ai diversi modelli di trasferimenti a favore dei rispettivi Comuni da queste adottate. Nel complesso, dunque, le caratteristiche municipali qui considerate (vicinanza territoriale e dimensione demografica) rappresentano fattori rilevanti di differenziazione della spesa tra Comuni, ma non risultano certamente esaustivi dato che una quota di variabilità totale (variabilità residua o *intragruppo*) delle voci di spesa attorno al 50% rimane ancora non spiegata.

2.5.2 Conclusioni

L'analisi proposta ha tentato di verificare se nell'ambito della forte variabilità della spesa pubblica rilevata a livello comunale siano riconoscibili regolarità che possano essere in qualche misura associate ad alcune caratteristiche significative delle Amministrazioni municipali. Si è evidenziato come collocazione territoriale a livello regionale ed ampiezza demografica costituiscano profili rilevanti, ma comunque non esaustivi, nello spiegare perché i livelli e le strutture delle spese pubbliche siano così differenziate tra un Comune e l'altro. Nel contempo, questa analisi ha consentito di mettere in luce aspetti significativi che richiedono indagini più approfondite. Ad esempio, la crescita sopra evidenziata del peso della spesa per il personale sul totale della spesa corrente, quando si passi dai Comuni delle Regioni settentrionali a quelli nelle Regioni meridionali, pone evidentemente l'interrogativo se queste diverse scelte finanziarie non siano in realtà fortemente correlate a disparità nei livelli di efficienza delle produzioni pubbliche tra Nord e Sud. Del resto, che nello scenario della finanza locale esista una forte variabilità negli *output* comunali, spesso non correlata con l'ammontare delle risorse impiegate, è stato evidenziato da numerose ricerche sviluppate negli ultimi venticinque anni dal Ministero degli Interni e da fonti indipendenti accademiche. E' assodato che nelle aree del Centro-Nord, dove la spesa corrente municipale risulta uguale o poco superiore a quella del Sud e delle Isole, i servizi effettivamente forniti dai Comuni sono di livello quali-quantitativo e di complessità ben superiori di quelli offerti nel Mezzogiorno, con il risultato di un costo per unità di prodotto/servizio decisamente inferiore.

Si tratta di indicazioni che devono essere approfondite sulla scorta di adeguate informazioni sugli *input* e *output* rispettivamente impiegati e prodotti a livello locale, che possano costituire la base per analisi comparative rigorose. In particolare, l'acquisizione di informazioni sugli *output* nei servizi comunali è una prospettiva di ricerca che andrà necessariamente sviluppata, anche alla luce della riforma del sistema di finanziamento/perequazione degli Enti Locali in attuazione dell'art. 119 della Costituzione. E' infatti noto come, nelle linee di riforma della finanza locale prospettate nel disegno di legge delega sul Federalismo Fiscale predisposto dal Governo, la valutazione delle spese dei Comuni in termini *standard* (cioè a costi efficienti di produzione) costituisca l'elemento centrale su cui commisurare le risorse finanziarie (tributarie e da trasferimenti) da assegnare a ciascun Ente locale. Da qui l'urgenza di sviluppare tecniche di stima e basi informative per giungere, su scala nazionale, a valutazioni adeguate delle determinanti (territoriali, demografiche, economiche e anche politico-comportamentali) della spesa comunale e, per questa via, a procedure affidabili di standardizzazione di tali spese.

Tabella 2.28 Spese correnti delle amministrazioni comunali per regione e per classe demografica (valori procapite medi 2003-2005 in euro 2005 ponderati con la popolazione)

	<=2000	2001- 5000	5001- 10000	10001- 20000	20001- 60000	>60000	Totale
Piemonte	705	597	561	574	731	1239	808
Lombardia	710	649	607	655	738	1130	779
Veneto	691	592	495	563	657	1183	696
Liguria	913	820	857	1038	1233	1116	1055
Emilia-Romagna	848	816	707	794	861	967	863
Toscana	1059	889	766	711	822	1066	895
Umbria	776	689	957	782	868	890	842
Marche	835	681	690	727	822	876	774
Lazio	796	615	626	674	699	1089	902
Abruzzo	780	565	542	620	672	743	656
Molise	891	642	687	483	660		722
Campania	647	557	513	508	570	950	673
Puglia	665	540	457	467	485	721	551
Basilicata	784	633	577	602	626	1079	682
Calabria	683	559	537	590	606	716	615
<i>Regioni a statuto ordinario</i>	<i>743</i>	<i>641</i>	<i>599</i>	<i>629</i>	<i>689</i>	<i>1030</i>	<i>769</i>
Valle d'Aosta	1904	1276	.	.	1283	.	1497
Trentino-Alto Adige	1058	1004	1004	928	1289	1525	1138
Friuli-V.G.	933	706	822	836	1094	1116	914
Sicilia	1135	821	677	683	616	902	758
Sardegna	989	807	700	749	754	873	812
<i>Regioni a statuto speciale</i>	<i>1085</i>	<i>854</i>	<i>740</i>	<i>746</i>	<i>700</i>	<i>973</i>	<i>840</i>
ITALIA	807	678	620	644	691	1022	780

Note: in neretto i valori max e min di ciascuna colonna/sezione

Tabella 2.29 Incidenza spese per il personale sulle spese correnti delle amministrazioni comunali per regione e per classe demografica
(valori medi 2003-2005 in euro 2005 ponderati con la popolazione)

	<=2000		2001-5000		5001-10000		10001-20000		20001-60000		>60000		Totale	
	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.
Piemonte	0,34	0,10	0,33	0,21	0,34	0,27	0,32	0,21	0,31	0,28	0,34	0,23	0,33	0,15
Lombardia	0,28	0,10	0,27	0,13	0,28	0,18	0,28	0,21	0,29	0,28	0,34	0,43	0,29	0,17
Veneto	0,32	0,11	0,30	0,11	0,30	0,17	0,30	0,21	0,32	0,26	0,31	1,07	0,31	0,18
Liguria	0,35	0,07	0,33	0,12	0,33	0,13	0,33	0,15	0,30	0,67	0,33	0,16	0,33	0,14
Emilia-Romagna	0,34	0,08	0,30	0,13	0,32	0,20	0,32	0,21	0,30	0,37	0,36	0,32	0,33	0,20
Toscana	0,36	0,09	0,34	0,13	0,32	0,15	0,33	0,18	0,33	0,25	0,32	0,75	0,33	0,21
Umbria	0,42	0,06	0,36	0,11	0,28	0,40	0,29	0,33	0,32	0,31	0,34	0,07	0,33	0,22
Marche	0,38	0,08	0,34	0,11	0,32	0,19	0,34	0,21	0,30	0,20	0,37	0,46	0,33	0,16
Lazio	0,39	0,07	0,34	0,13	0,31	0,18	0,28	0,26	0,30	0,45	0,33	0,41	0,32	0,21
Abruzzo	0,38	0,08	0,35	0,13	0,33	0,16	0,32	0,26	0,34	0,48	0,32	0,79	0,34	0,15
Molise	0,35	0,11	0,31	0,17	0,29	0,21	0,34		0,30	0,40			0,31	0,15
Campania	0,44	0,09	0,41	0,12	0,37	0,18	0,35	0,28	0,34	0,47	0,39	0,87	0,37	0,25
Puglia	0,41	0,11	0,40	0,12	0,38	0,19	0,35	0,20	0,31	0,39	0,30	0,90	0,33	0,31
Basilicata	0,46	0,07	0,40	0,12	0,36	0,20	0,32	0,27	0,30		0,27		0,35	0,20
Calabria	0,43	0,08	0,40	0,12	0,39	0,14	0,37	0,24	0,34	0,27	0,33	0,58	0,37	0,16
<i>Regioni a statuto ordinario</i>	<i>0,35</i>	<i>0,11</i>	<i>0,33</i>	<i>0,18</i>	<i>0,32</i>	<i>0,22</i>	<i>0,32</i>	<i>0,25</i>	<i>0,31</i>	<i>0,39</i>	<i>0,34</i>	<i>0,72</i>	<i>0,33</i>	<i>0,21</i>
Valle d'Aosta	0,34	0,08	0,35	0,11					0,30				0,33	0,09
Trentino-Alto Adige	0,35	0,10	0,31	0,13	0,35	0,17	0,39	0,20	0,38	0,23	0,32	0,73	0,34	0,13
Friuli-V.G.	0,33	0,09	0,30	0,10	0,31	0,14	0,28	0,36	0,35	0,42	0,37	0,57	0,33	0,17
Sicilia	0,52	0,07	0,48	0,11	0,45	0,14	0,43	0,25	0,42	0,30	0,41	0,73	0,43	0,22
Sardegna	0,36	0,07	0,31	0,10	0,28	0,18	0,29	0,15	0,28	0,29	0,30	0,81	0,30	0,14
<i>Regioni a statuto speciale</i>	<i>0,37</i>	<i>0,11</i>	<i>0,36</i>	<i>0,19</i>	<i>0,38</i>	<i>0,26</i>	<i>0,38</i>	<i>0,38</i>	<i>0,39</i>	<i>0,43</i>	<i>0,38</i>	<i>0,86</i>	<i>0,38</i>	<i>0,22</i>
ITALIA	0,36	0,11	0,33	0,18	0,33	0,24	0,33	0,30	0,33	0,45	0,34	0,78	0,33	0,22

Note: in neretto i valori max e min di ciascuna colonna/sezione

Tabella 2.30 Incidenza spese per interessi sulle spese correnti delle amministrazioni comunali per regione e per classe demografica (valori medi 2003-2005 in euro 2005 ponderati con la popolazione)

	<=2000		2001-5000		5001-10000		10001-20000		20001-60000		>60000		Totale	
	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.
Piemonte	0,06	0,20	0,06	0,34	0,06	0,53	0,05	0,71	0,05	1,18	0,07	2,01	0,06	0,35
Lombardia	0,06	0,19	0,05	0,36	0,06	0,52	0,05	0,71	0,04	1,24	0,05	2,60	0,05	0,49
Veneto	0,07	0,18	0,07	0,32	0,07	0,39	0,07	0,50	0,06	0,88	0,05	1,61	0,06	0,44
Liguria	0,05	0,16	0,05	0,30	0,05	0,53	0,05	0,62	0,04	1,67	0,07	1,26	0,06	0,41
Emilia-Romagna	0,07	0,23	0,06	0,40	0,05	0,49	0,06	0,74	0,05	1,27	0,04	2,04	0,05	0,73
Toscana	0,06	0,24	0,06	0,34	0,06	0,36	0,06	0,59	0,06	0,94	0,06	1,06	0,06	0,52
Umbria	0,06	0,23	0,06	0,29	0,05	0,44	0,06	0,59	0,04	0,79	0,06	0,18	0,05	0,44
Marche	0,07	0,18	0,07	0,33	0,07	0,36	0,06	0,50	0,06	0,91	0,04	2,27	0,06	0,42
Lazio	0,06	0,20	0,06	0,39	0,06	0,51	0,06	0,66	0,07	1,12	0,09	1,53	0,08	0,52
Abruzzo	0,07	0,17	0,07	0,29	0,08	0,62	0,07	0,76	0,07	0,60	0,05	0,04	0,07	0,35
Molise	0,05	0,22	0,05	0,31	0,04	0,44	0,06		0,04	0,67			0,04	0,27
Campania	0,06	0,21	0,07	0,32	0,06	0,51	0,05	0,73	0,04	1,17	0,05	1,74	0,05	0,61
Puglia	0,06	0,20	0,06	0,40	0,05	0,48	0,06	0,68	0,05	1,21	0,05	2,29	0,05	0,78
Basilicata	0,06	0,22	0,06	0,35	0,06	0,38	0,07	0,61	0,05		0,06		0,06	0,34
Calabria	0,07	0,23	0,07	0,36	0,07	0,51	0,05	0,57	0,06	0,72	0,04	1,45	0,06	0,44
<i>Regioni a statuto ordinario</i>	<i>0,06</i>	<i>0,20</i>	<i>0,06</i>	<i>0,36</i>	<i>0,06</i>	<i>0,50</i>	<i>0,06</i>	<i>0,68</i>	<i>0,05</i>	<i>1,17</i>	<i>0,06</i>	<i>2,27</i>	<i>0,06</i>	<i>0,51</i>
Valle d'Aosta	0,04	0,19	0,05	0,49	.	.	.	.	0,02	.	.	.	0,04	0,35
Trentino-Alto Adige	0,06	0,29	0,09	0,48	0,09	0,74	0,09	1,15	0,05	2,11	0,04	3,76	0,07	0,53
Friuli-V.G.	0,06	0,22	0,06	0,26	0,07	0,50	0,07	0,88	0,05	1,59	0,04	2,15	0,06	0,52
Sicilia	0,04	0,27	0,03	0,40	0,03	0,50	0,03	0,62	0,03	1,18	0,04	5,54	0,03	1,07
Sardegna	0,04	0,21	0,04	0,38	0,04	0,50	0,04	0,57	0,03	1,28	0,02	1,01	0,03	0,47
<i>Regioni a statuto speciale</i>	<i>0,05</i>	<i>0,27</i>	<i>0,05</i>	<i>0,56</i>	<i>0,05</i>	<i>0,78</i>	<i>0,04</i>	<i>1,21</i>	<i>0,03</i>	<i>1,30</i>	<i>0,04</i>	<i>4,64</i>	<i>0,04</i>	<i>0,81</i>
ITALIA	<i>0,06</i>	<i>0,21</i>	<i>0,06</i>	<i>0,40</i>	<i>0,06</i>	<i>0,54</i>	<i>0,05</i>	<i>0,75</i>	<i>0,05</i>	<i>1,23</i>	<i>0,06</i>	<i>2,62</i>	<i>0,05</i>	<i>0,56</i>

Note: in neretto i valori max e min di ciascuna colonna/sezione

Tabella 2.31 Rigidità strutturale del bilancio delle amministrazioni comunali per regione e per classe demografica (valori medi 2003-2005 in euro 2005 ponderati con la popolazione)

	<=2000		2001-5000		5001-10000		10001-20000		20001-60000		>60000		Totale	
	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.	media	coeff. var.
Piemonte	0,44	0,12	0,43	0,22	0,43	0,31	0,42	0,42	0,45	0,86	0,51	0,32	0,45	0,21
Lombardia	0,40	0,13	0,36	0,20	0,38	0,28	0,39	0,39	0,37	0,57	0,60	1,93	0,43	0,37
Veneto	0,46	0,12	0,43	0,24	0,40	0,26	0,41	0,32	0,47	0,59	0,43	1,20	0,43	0,29
Liguria	0,47	0,11	0,40	0,12	0,44	0,38	0,40	0,26	0,39	1,09	0,45	0,06	0,43	0,24
Emilia-Romagna	0,48	0,18	0,46	0,37	0,43	0,41	0,47	0,66	0,40	0,38	0,53	1,01	0,48	0,46
Toscana	0,52	0,16	0,52	0,38	0,45	0,44	0,50	0,52	0,51	0,55	0,61	1,09	0,54	0,46
Umbria	0,54	0,08	0,46	0,12	0,43	0,59	0,41	0,27	0,45	0,87	0,53	0,85	0,47	0,34
Marche	0,53	0,19	0,51	0,30	0,49	0,54	0,44	0,28	0,53	0,89	0,45	0,17	0,49	0,37
Lazio	0,53	0,14	0,50	0,26	0,43	0,32	0,41	0,28	0,47	1,05	0,62	2,06	0,55	0,46
Abruzzo	0,53	0,12	0,50	0,30	0,53	0,52	0,57	0,94	0,57	1,11	0,58	0,07	0,55	0,35
Molise	0,43	0,11	0,40	0,15	0,40	0,24	0,39		0,38	0,16			0,40	0,14
Campania	0,62	0,16	0,63	0,36	0,58	0,48	0,53	0,72	0,55	1,39	0,55	1,04	0,56	0,59
Puglia	0,54	0,15	0,60	0,34	0,57	0,52	0,55	0,75	0,42	1,09	0,59	2,68	0,52	0,84
Basilicata	0,57	0,06	0,52	0,15	0,51	0,35	0,48	0,38	0,41		1,16		0,58	0,37
Calabria	0,58	0,13	0,59	0,25	0,59	0,52	0,57	0,60	0,80	1,13	0,47	1,17	0,58	0,38
<i>Regioni a statuto ordinario</i>	<i>0,48</i>	<i>0,14</i>	<i>0,46</i>	<i>0,32</i>	<i>0,45</i>	<i>0,45</i>	<i>0,46</i>	<i>0,61</i>	<i>0,47</i>	<i>1,07</i>	<i>0,56</i>	<i>1,61</i>	<i>0,49</i>	<i>0,43</i>
Valle d'Aosta	0,35	0,07	0,37	0,12					0,33				0,35	0,09
Trentino-Alto Adige	0,46	0,09	0,46	0,12	0,51	0,22	0,51	0,21	0,44	0,39	0,43	0,52	0,46	0,13
Friuli-V.G.	0,44	0,21	0,43	0,34	0,42	0,21	0,39	0,30	0,48	0,18	0,47	0,35	0,44	0,26
Sicilia	0,77	0,23	0,70	0,37	0,71	0,55	0,77	0,82	0,79	1,06	0,81	3,41	0,78	0,76
Sardegna	0,42	0,07	0,39	0,13	0,35	0,18	0,36	0,33	0,34	0,36	0,38	0,32	0,37	0,15
<i>Regioni a statuto speciale</i>	<i>0,48</i>	<i>0,19</i>	<i>0,51</i>	<i>0,36</i>	<i>0,56</i>	<i>0,59</i>	<i>0,61</i>	<i>0,90</i>	<i>0,68</i>	<i>1,24</i>	<i>0,68</i>	<i>3,32</i>	<i>0,62</i>	<i>0,60</i>
ITALIA	<i>0,48</i>	<i>0,15</i>	<i>0,47</i>	<i>0,33</i>	<i>0,47</i>	<i>0,49</i>	<i>0,48</i>	<i>0,70</i>	<i>0,50</i>	<i>1,18</i>	<i>0,58</i>	<i>2,13</i>	<i>0,51</i>	<i>0,49</i>

Note: in neretto i valori max e min di ciascuna colonna/sezione

Tabella 2.32 spese c/capitale delle amministrazioni comunali per regione e per classe demografica (valori procapite medi 2003-2005 in euro 2005 ponderati con la popolazione)

	<=2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-60000	>60000	Totale
Piemonte	520	307	246	267	295	644	417
Lombardia	512	356	289	274	241	3202	1009
Veneto	472	386	265	282	303	534	353
Liguria	821	415	328	360	350	525	468
Emilia-Romagna	625	445	318	353	379	435	397
Toscana	697	446	327	318	335	438	384
Umbria	1451	860	1177	599	1067	600	845
Marche	984	478	350	309	438	415	444
Lazio	527	312	301	227	229	363	321
Abruzzo	516	279	261	252	215	464	315
Molise	607	316	240	387	235		366
Campania	879	567	270	192	152	309	283
Puglia	827	397	212	190	151	285	223
Basilicata	841	486	322	322	256	300	409
Calabria	375	238	218	183	178	212	228
<i>Regioni a statuto ordinario</i>	<i>600</i>	<i>385</i>	<i>290</i>	<i>271</i>	<i>263</i>	<i>828</i>	<i>476</i>
Valle d'Aosta	2101	971	.	.	386	.	1201
Trentino-Alto Adige	1470	1148	946	1027	806	685	1060
Friuli-V.G.	1193	441	510	479	936	529	592
Sicilia	461	237	167	166	134	160	166
Sardegna	984	639	433	457	371	270	499
<i>Regioni a statuto speciale</i>	<i>1164</i>	<i>601</i>	<i>357</i>	<i>355</i>	<i>245</i>	<i>261</i>	<i>396</i>
ITALIA	706	423	300	282	260	745	464

Note: in neretto i valori max e min di ciascuna colonna/sezione

Tabella 2.33 Analisi della varianza di alcune voci di spesa delle Amministrazioni comunali

			gradi di libertà	somma degli scarti dalla media al quadrato	media quadratica	valore F	Pr > F	variabilità spiegata / variabilità totale
Tutti i Comuni	Spese correnti pro-capite	regione	19	15248,81	802,57	120,87	<.0001	0,15
		classe demografica	5	24398,31	4879,66	734,88	<.0001	0,24
		reg * classe dem.	91	7135,10	78,41	11,81	<.0001	0,07
		residuo	7969	52914,70	6,64			
		totale	8084	99696,91				
	Spese personale pro-capite	regione	19	1987,06	104,58	131,49	<.0001	0,15
		classe demografica	5	3531,78	706,36	888,09	<.0001	0,27
		reg * classe dem.	91	1288,90	14,16	17,81	<.0001	0,10
		residuo	7969	6338,24	0,80			
		totale	8084	13145,99				
Comuni localizzati nelle Rso	Spese correnti pro-capite	regione	14	11491,61	820,83	116,52	<.0001	0,13
		classe demografica	5	23114,96	4622,99	656,25	<.0001	0,27
		reg * classe dem.	69	5205,13	75,44	10,71	<.0001	0,06
		residuo	6602	46508,04	7,04			
		totale	6690	86319,74				
	Spese personale pro-capite	regione	14	1171,18	83,66	104,34	<.0001	0,11
		classe demografica	5	3338,11	667,62	832,74	<.0001	0,31
		reg * classe dem.	69	835,67	12,11	15,11	<.0001	0,08
		residuo	6602	5292,96	0,80			
		totale	6690	10637,92				
Comuni localizzati nelle Rss	Spese correnti pro-capite	regione	4	3105,58	776,39	165,66	<.0001	0,24
		classe demografica	5	2042,19	408,44	87,15	<.0001	0,16
		reg * classe dem.	17	1171,13	68,89	14,70	<.0001	0,09
		residuo	1367	6406,65	4,69			
		totale	1393	12725,55				
	Spese personale pro-capite	regione	4	284,29	71,07	92,95	<.0001	0,14
		classe demografica	5	341,41	68,28	89,30	<.0001	0,17
		reg * classe dem.	17	305,50	17,97	23,50	<.0001	0,15
		residuo	1367	1045,28	0,76			
		totale	1393	1976,48				

CAPITOLO III - COME SPENDERE MEGLIO

Introduzione

I capitoli precedenti hanno messo in luce come in Italia la spesa pubblica sia caratterizzata da: *i*) una forte componente inerziale, che ne rende difficile il contenimento una volta che siano messi in moto i meccanismi generatori e che siano acquisiti ‘diritti’ di spesa; *ii*) una estrema variabilità in termini di qualità ed efficienza, sia tra diversi comparti di spesa, sia all’interno di uno stesso comparto, tra le prestazioni dei diversi centri di responsabilità a livello centrale e locale; e *iii*) una compresenza di settori sovradimensionati e settori sottodimensionati in termini di risorse a disposizione per svolgere le funzioni di competenza.

Si tratta di incidere su queste componenti mantenendo fermo l’obiettivo macroeconomico del raggiungimento del pareggio di bilancio nel medio termine e di un rapporto tra debito pubblico e PIL al di sotto del 100% entro la fine della legislatura.

In questo capitolo si riesaminano in primo luogo (sezione 3.1) alcuni tentativi di contenimento della spesa operati nel corso degli ultimi anni, mettendone in luce sia gli aspetti positivi che quelli più problematici. Si considerano in particolare la riduzione delle dotazioni dei Ministeri operato con il comma 507 della Legge finanziaria per il 2007, gli interventi sul *turn over* del pubblico impiego, il Patto di Stabilità Interno ed il Patto per la Salute. Quest’ultimo è un esempio di intervento esplicitamente rivolto sia al contenimento della spesa sia al miglioramento della sua qualità, e può rappresentare un modello di intervento applicabile in diversi altri settori.

La natura “sistemica” del problema della spesa pubblica italiana, il fatto che molti punti deboli appaiono comuni a tutti i settori di intervento statale, portano a far ritenere che alla fonte vi sia una inadeguatezza di fondo del sistema di allocazione delle risorse e di formazione del bilancio pubblico. Alcuni dei punti deboli da contrastare sono la non sempre piena trasparenza del bilancio; l’assenza di un legame stretto fra risorse, priorità ed obiettivi; un’allocazione delle risorse che si basa eccessivamente sull’acquisito storico e non premia merito e risultati; l’assenza di una riesamina sistematica della efficacia ed efficienza delle politiche in essere; la bassa flessibilità nell’utilizzo delle risorse a disposizione; una scarsa cultura del render conto delle proprie azioni. Per superare queste carenze, il Governo ha avviato nell’ultimo anno una serie di importanti iniziative in tema di formazione del bilancio pubblico che prevedono una ristrutturazione del sistema di classificazione del bilancio, il programma di revisione sistematica della spesa (*spending review*) in alcuni settori chiave e la razionalizzazione del processo di definizione della manovra finanziaria. La sezione 3.2 descrive dettagliatamente tali iniziative.

La sezione 3.3, infine, fornisce alcune indicazioni sulle linee di intervento futuro.

3.1 Il contenimento della spesa: alcune recenti esperienze

3.1.1 L'art.1, comma 507, della Legge finanziaria 2007: risparmi di spesa e flessibilità

L'intervento previsto dall'art.1, comma 507 della Legge finanziaria per il 2007 ha rappresentato un tentativo di coniugare i risparmi di spesa richiesti per conseguire gli obiettivi di finanza pubblica, con la possibilità di stabilire all'interno di ogni amministrazione dello Stato come allocare tali risparmi.

Esso opera una significativa riduzione delle dotazioni di spesa dei Ministeri (per circa 5 miliardi di euro) per un ampio insieme di capitoli del bilancio dello Stato, sia riguardanti spese discrezionali - soprattutto consumi intermedi (circa 1 miliardo di euro) - sia fattori legislativi. Rispetto agli interventi "lineari" di taglio alla spesa effettuati nel passato (come ad esempio il tetto agli aumenti della spesa del 2 per cento introdotto con la Finanziaria per il 2005 o la riduzione lineare del 40 per cento delle sole spese discrezionali del bilancio dello Stato operata nel 2006), il provvedimento permette di riallocare il taglio lineare. In particolare, ogni Amministrazione centrale poteva – entro 3 mesi dall'approvazione della Legge finanziaria – proporre variazioni degli accantonamenti tra i capitoli di spesa individuati dal provvedimento, spostando risorse da interventi meno strategici verso quelli ritenuti più rilevanti, fatta salva l'invarianza dell'effetto complessivo sui saldi di bilancio.

Al fine di conseguire comportamenti omogenei per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal provvedimento, nel febbraio 2007 il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha emanato una apposita circolare⁴⁷ con la quale sono state fornite alle Amministrazioni indicazioni in ordine al procedimento da seguire per la riallocazione degli accantonamenti. La circolare inseriva questa attività nello spirito del processo di revisione della spesa pubblica o *spending review* (si veda paragrafo 3.3.3) il cui avvio veniva preparato in parallelo: incentivare da parte delle Amministrazioni un riesame delle priorità di spesa ed uno sforzo ad una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse. La stessa circolare, innovando sulla prassi, proponeva alle Amministrazioni di utilizzare un questionario *standard* per predisporre le proposte di variazione indicando le priorità, le difficoltà incontrate in seguito ai tagli e le possibili riallocazioni.

La possibilità di riallocazione delle risorse è stata utilizzata dalle Amministrazioni solo in minima parte; l'opzione di intervenire sui fattori legislativi (modificare le norme sottostanti ai capitoli di spesa sottoposti al provvedimento) non è stata utilizzata da nessuna Amministrazione. Di fatto, la ridotta applicazione del meccanismo di flessibilità ha comportato da parte delle Amministrazioni la formulazione di richieste finalizzate al pressoché integrale ripristino delle somme accantonate.

⁴⁷ Circolare n. 7 della Ragioneria Generale dello Stato del 2 febbraio 2007 disponibile al seguente link: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2007/Circolare-n-7.doc_asc1.pdf.

Alcuni probabili fattori di difficoltà nell'applicazione della norma possono essere facilmente individuati. Innanzitutto, il fatto che il risparmio richiesto era molto sostanzioso, pari a circa il 12,5 per cento delle risorse disponibili sui capitoli interessati, i quali a loro volta rappresentavano circa il 10 per cento del totale della spesa dei Ministeri.

In secondo luogo, il provvedimento colpiva anche alcuni capitoli di spesa (ad esempio i trasferimenti ad Enti pubblici nel bilancio dei Ministeri) che erano difficilmente comprimibili, essendo composti in gran parte da stipendi.

Inoltre, secondo quanto riportato dal Fondo Monetario Internazionale nel rapporto finale a seguito della missione effettuata nell'aprile 2007 sulle riforme di bilancio in Italia⁴⁸, i rappresentanti dei Ministeri, nel commentare le difficoltà di applicazione del provvedimento, indicavano che:

- la scadenza di marzo 2007 per presentare le proposte era troppo stringente poiché i Ministeri potevano trovarsi di fronte a scelte difficili più avanti nell'anno;
- vi era una carenza di incentivi a riallocare le risorse dopo il taglio, la cui entità totale rimaneva invariata indipendentemente dagli sforzi fatti;
- non tutti i tagli erano veramente vincolanti, in quanto i Ministeri potevano comunque utilizzare fondi speciali (per esempio fondi di riserva) stanziati in Finanziaria;
- i ministeri giudicavano che fosse "politicamente" più facile lasciare invariati i tagli così come originariamente formulati (visti come "imposti" dall'alto) piuttosto che variare le dotazioni a diversi centri di responsabilità.

Al fine di andare incontro ad alcune situazioni di emergenza create dalla piena applicazione del comma 507 per alcune Amministrazioni, con il decreto legge n. 81 del 2007, il Governo decideva di reintegrare parte degli accantonamenti, per un importo pari a circa un terzo (1,5 miliardi di euro) del risparmio complessivo previsto.

In conclusione, la prima esperienza di applicazione del provvedimento sul bilancio per l'anno 2007, ha messo in luce aspetti positivi ma anche alcune criticità. Da un lato, infatti, il provvedimento ha comunque portato, anche a consuntivo, un sostanziale risparmio per lo Stato. Dall'altro, ha evidenziato elementi di criticità legati ad alcune lacune nella formulazione originaria della misura, alla rigidità complessiva del bilancio e alla scarsa propensione o capacità da parte delle Amministrazioni di riorientare priorità e risorse nel proprio bilancio in tempi brevi.

Le riforme del processo di formazione del bilancio avviate negli ultimi mesi dal Governo, discusse in dettaglio nella sezione 3.3 di questo capitolo si propongono di incidere su tali aspetti più critici.

⁴⁸ Disponibile sul sito del Mef al seguente link: <http://www.tesoro.it/web/apri.asp?idDoc=17723>

3.1.2 Il Patto per la Salute

Il *Patto per la Salute* è stato siglato dallo Stato con le Regioni il 28 Settembre 2006⁴⁹ e recepito poi nei suoi contenuti dalla Legge finanziaria per il 2007. Esso prevede una serie di interventi organici con riferimento a tutte le Regioni e misure specifiche che si applicano alle Regioni con elevati disavanzi strutturali nel comparto sanitario.

a) Con riferimento a tutte le Regioni:

Il livello del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato è stato incrementato per l'anno 2007 a 96.000 milioni di euro, rispetto al valore di circa 90.000 milioni di euro previsto per l'anno 2006, e la variazione dello stesso è stata agganciata alla dinamica del PIL per gli anni successivi. Ciò al fine di assicurare un quadro certo di risorse a favore delle Regioni per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza.

Al fine di garantire la stabilità degli strumenti di programmazione finanziaria sono state previste:

- la proroga del meccanismo dell'incremento automatico delle aliquote fiscali in caso di mancata copertura dell'eventuale disavanzo, in coerenza con il principio della responsabilizzazione regionale nel rispetto degli equilibri di bilancio;
- la continuità per via legislativa alle misure di contenimento della spesa adottate dall'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA).

Sono inoltre stati rafforzati gli strumenti di responsabilizzazione regionale nell'uso appropriato delle risorse sanitarie, mediante interventi relativi:

- all'abbattimento delle tariffe per prestazioni di diagnostica di laboratorio in coerenza con i processi di incremento dell'efficienza resi possibili dal ricorso a metodiche automatizzate;
- allo spostamento di prestazioni dal regime di *day hospital* al regime ambulatoriale e all'integrazione e modificazione delle soglie di appropriatezza;
- al contenimento della spesa per l'acquisto di dispositivi medici, stabilendo a livello centrale i prezzi da assumere, come base d'asta per le forniture a carico del SSN;
- alla somministrazione dei farmaci fuori dalle indicazioni (*off label*), limitandone l'utilizzo a singoli casi e a specifiche circostanze;

⁴⁹ Una sintesi del documento è disponibile al seguente link:
http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/patto_salute/sintesi_accordo.pdf

Sono stati infine potenziati gli strumenti di responsabilizzazione dei cittadini nei consumi sanitari mediante forme di compartecipazione alla spesa, al fine di stimolare comportamenti di consumo più corretti.

b) Con riferimento alle Regioni con elevati disavanzi strutturali

Il Patto rafforza quanto già introdotto dalla Legge finanziaria per il 2005 relativamente all'obbligo dell'Accordo fra le Regioni con disavanzi strutturali e lo Stato, contenente un Piano di rientro per il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario. E' questo l'intervento più ambizioso ed innovativo del *Patto per la salute*, in quanto diretto per la prima volta ad affrontare selettivamente il problema dell'incremento della spesa nel settore sanitario.

Il Piano di rientro, articolato sul triennio 2007-2009, individua ed affronta selettivamente le diverse problematiche emerse nella Regione stessa sulla base della ricognizione delle cause che hanno determinato strutturalmente l'emersione di significativi disavanzi di gestione.

Il Piano si configura come un vero e proprio programma di ristrutturazione industriale che incide sui fattori di spesa sfuggiti al controllo delle Regioni, quali principalmente: *i*) il superamento dello *standard* dei posti letto e del tasso di ospedalizzazione; *ii*) i consumi farmaceutici; *iii*) la spesa per il personale; *iv*) il superamento del numero e del valore delle prestazioni acquistate da strutture private (*budget*), nonché il relativo sistema di remunerazione; *v*) la spesa per l'acquisto di beni e servizi e *vi*) il controllo dell'appropriatezza prescrittiva dei medici.

Per ogni fattore di spesa critico vengono individuati gli obiettivi di contenimento, le singole azioni concretamente realizzabili per il raggiungimento degli obiettivi medesimi nonché l'impatto finanziario correlato. L'insieme coordinato degli obiettivi delinea il progetto complessivo di risanamento, che assume una manifestazione economico-finanziaria nei conti economici del settore sanitario regionale relativi al triennio in cui si sviluppa il piano.

Sul versante delle entrate le Regioni hanno disposto l'attivazione della leva fiscale, per reperire le risorse necessarie a garantire l'equilibrio economico nel triennio 2007-2009.

A sostegno delle Regioni impegnate nei Piani, in considerazione della circostanza che gli stessi comportano il raggiungimento dell'equilibrio alla fine del triennio, è stato previsto un fondo transitorio di accompagnamento per un importo pari a 1.000 milioni di euro per l'anno 2007, 850 milioni di euro per l'anno 2008 e 700 milioni di euro per l'anno 2009. Inoltre, al fine di ammortizzare lo *stock* di debito residuo, gli Accordi hanno visto l'impegno dello Stato (da recepire nella Legge finanziaria per il 2008) ad erogare un prestito che le Regioni si sono impegnate a rimborsare in 30 anni, individuando nel proprio bilancio le necessarie risorse finanziarie.

Riquadro 1 I piani di rientro

Nei primi mesi del 2007 si è data attuazione concreta all'elaborazione dei piani di rientro per le regioni ad elevato deficit strutturale. Le Regioni che hanno sottoscritto gli accordi contenenti i piani di rientro sono Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise e Campania, cui si sono aggiunte le regioni Sicilia e Sardegna il 31 luglio 2007.

La piena operatività dei piani di rientro necessita di un costante monitoraggio degli stessi, nel quale sono impegnati il Ministero della salute ed il Ministero dell'economia. Infatti, tutti i provvedimenti attuativi sono sottoposti a preventiva approvazione delle Amministrazioni centrali.

Con riferimento ai piani delle regioni Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise e Campania si è conclusa la prima delle verifiche trimestrali previste del relativo stato di attuazione, da parte dei competenti Tavolo di verifica degli adempimenti e del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, di cui fanno parte, oltre che i rappresentanti delle Amministrazioni centrali, anche i rappresentanti delle altre regioni. Finora sono stati esaminati e, in taluni casi corretti, complessivamente circa 300 atti regionali.

Ai fini dell'attuazione dei piani, presso ogni Regione è costituito un nucleo di affiancamento composto da rappresentanti delle Amministrazioni centrali e da un rappresentante di un'altra Regione. Il nucleo svolge funzioni consultive e di supporto tecnico in relazione ai provvedimenti di programmazione e di gestione del servizio sanitario regionale.

Ogni Regione ha attivato forme di partenariato con un'altra Regione, mediante la stipula di apposite convenzioni che consentono alla Regione impegnata nel Piano di avvalersi, su specifiche tematiche, della consolidata esperienza maturata in un'altra realtà.

Ciascun Piano di rientro contiene un'analisi degli eventi e delle decisioni "esterne" che possono incidere sul raggiungimento degli obiettivi programmati. Per i singoli obiettivi operativi vengono esaminati i punti di forza e quelli di debolezza.

In concreto, in taluni casi si è registrata una forte resistenza degli attori del sistema al cambiamento, con particolare riferimento alle misure legate alla riduzione dei costi per il personale, alla fissazione dei volumi delle prestazioni per le strutture private accreditate, alla ristrutturazione della rete ospedaliera. In questo senso, la gradualità dell'attuazione dei Piani e la flessibilità che è possibile introdurre nella modulazione degli interventi, fermi restando gli obiettivi economico-finanziari previsti, appaiono elementi cruciali. La stessa flessibilità è necessaria per operare le correzioni, in fase attuativa dei piani, che dovessero rendersi necessarie per il conseguimento degli obiettivi.

In conclusione, la predeterminazione e la certezza delle risorse assegnate in un'ottica di medio periodo (triennale), la responsabilizzazione finanziaria dei centri decisionali di spesa, l'aumento delle risorse finalizzate alla riqualificazione tecnologica delle strutture, il controllo di efficienza nella gestione delle risorse e del livello della qualità dei servizi e monitoraggio basato sul principio del costo delle pratiche più efficienti, costituiscono aspetti di rilievo del *Patto per la Salute* e indicano linee di intervento applicabili ad altri settori.

3.1.3 Il blocco del turn over nelle pubbliche Amministrazioni

Dagli anni '80, al fine di contenere la spesa di personale delle pubbliche Amministrazioni, in occasione delle manovre di finanza pubblica, vengono previste disposizioni intese a limitare le assunzioni di personale a tempo indeterminato. Nel corso degli anni si sono alternati interventi intesi a prevedere il blocco totale delle assunzioni, con deroghe specificamente individuate nelle stesse leggi finanziarie, e misure più flessibili rivolte a prevedere obiettivi percentuali di contenimento del numero di dipendenti.

Il sistema attualmente vigente, previsto dalla Legge finanziaria per l'anno 2005, (art. 1 commi 95, 96 e 97 Legge n. 311/2004) contempla per il triennio 2005-2007 il blocco delle assunzioni temperato dalla previsione di un fondo per le assunzioni in deroga: per ciascuno degli anni interessati (2005, 2006 e 2007), sulla base delle richieste formulate dalle Amministrazioni, previa istruttoria congiunta svolta dalla Funzione Pubblica e dalla Ragioneria Generale dello Stato, con DPR e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, possono essere concesse deroghe, per motivate ed indifferibili esigenze di servizio, che consentono l'assunzione di un numero di unità di personale corrispondente ad un onere di 40 milioni di euro per il primo anno (in genere le assunzioni autorizzate decorrono da settembre-ottobre) e 120 milioni di euro a regime⁵⁰.

Occorre comunque chiarire che il blocco delle assunzioni con il fondo per le deroghe attualmente vigente riguarda una parte limitata di dipendenti pubblici. Sono fuori da tale sistema (sia per la peculiarità dei settori – ad es. nel sistema scolastico occorre garantire che le classi costituite abbiano degli insegnanti – sia per motivi connessi all'ordinamento costituzionale che riconoscendo significativi ambiti di autonomia non consente la fissazione di specifici limiti per il sistema dagli Enti Locali e del Servizio Sanitario Nazionale), comparti particolarmente significativi dal punto di vista quantitativo e qualitativo. Per tali realtà vigono specifiche discipline di settore (si veda l'Appendice III). In particolare, non sono interessati dal sistema del blocco: i) la Scuola, le Università e le Istituzioni di alta formazione artistica e musicale; ii) le Forze Armate, in quanto interessate al processo di professionalizzazione; iii) le Regioni e gli Enti Locali e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale; iv) le Autorità Indipendenti.

Sono invece interessati dal sistema del blocco: i) le Amministrazioni dello Stato (Ministeri, Presidenza del Consiglio, personale di Magistratura, Diplomatici, Prefettizi, Corpi di Polizia, Vigili del Fuoco); ii) le Agenzie; iii) gli Enti pubblici non economici; gli Enti e le Istituzioni di Ricerca; iv) gli Enti di cui all'art. 70 del d.lgs n. 165/2001.

Pertanto il meccanismo del blocco delle assunzioni con fondo per le deroghe disegnato dalle leggi finanziarie ha riguardato, in media negli ultimi anni, circa il 21 per cento dei dipendenti pubblici (mediamente 700.000 unità su un universo di circa 3.400.000).⁵¹

Per quanto riguarda gli anni 2008, 2009 e a decorrere dal 2010, la Legge finanziaria per il 2007 ha introdotto una serie di ulteriori misure limitative delle assunzioni e significative innovazioni

⁵⁰ In deroga al blocco sono comunque consentite le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette e le procedure di mobilità tra Amministrazioni assoggettate a disposizioni limitative delle assunzioni. Inoltre, a seguito del parere del Consiglio di Stato n. 3556/2005 del 9 novembre 2005 sono equiparate alle assunzioni i passaggi di area del personale (la cd. "mobilità verticale").

⁵¹ Considerando nel totale a tempo indeterminato anche il personale della scuola con rapporto di lavoro annuale e fino alla fine delle attività didattiche, costituito da oltre 200.000 unità).

specie in relazione all'obiettivo di Governo di ridurre le forme di precariato (riportate in dettaglio nell'Appendice IV). In particolare, la Legge finanziaria per l'anno 2007 prevede che:⁵²

- per ciascuno degli anni 2008 e 2009 le Amministrazioni interessate al blocco potranno:
 - procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa alle cessazioni verificatesi nell'anno precedente. In sostanza si potrà assumere una nuova unità ogni cinque cessazioni (art. 1, comma 523, l.f. 2007);
 - procedere ad eventuali stabilizzazioni di personale precario in possesso dei requisiti previsti dalla Legge finanziaria per il 2007, nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al 40 per cento di quella relativa alle cessazioni verificatesi nell'anno precedente. In sostanza si potranno stabilizzare 2 unità ogni cinque cessazioni (art. 1, comma 526, l.f. 2007);⁵³
- a decorrere dall'anno 2010 le Amministrazioni ricomprese nel blocco potranno procedere ad assunzioni nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari alle cessazioni verificatesi nell'anno precedente. In altri termini non vengono scontati ulteriori risparmi per blocchi delle assunzioni, ma, tenuto conto delle riduzioni derivanti da anni di disposizioni limitative, viene disposta una sostanziale stabilizzazione delle unità in servizio per cui si potrà procedere alla sostituzione del turn over ma non alla copertura indiscriminata dei posti vacanti (art. 1, comma 537, l.f. 2007)

Andando ad esaminare il funzionamento del sistema del blocco delle assunzioni con deroghe si rileva che la maggior parte delle risorse dei fondi sono state assegnate al settore sicurezza (mediamente oltre il 70 per cento delle risorse disponibili nel quadriennio 2003-2006).

Considerando invece le unità di assunzioni autorizzate con il fondo si passa dalle circa 6.800 del 2003 alle 8.200 del 2004 ed alle 4.400 del 2005 ed alle 3.750 del 2006 (la marcata differenziazione delle unità dipende dalla circostanza che l'entità del fondo delle deroghe a regime è passato dai 220 milioni del 2003 ai 280 milioni del 2004 ed ai 120 milioni del 2005 e 2006).

⁵² Le misure limitative delle assunzioni contenute nelle leggi finanziarie per garantire effetti di carattere strutturale interessano un orizzonte temporale che travalica l'anno di riferimento, dettando disposizioni anche per gli anni successivi. Le varie Amministrazioni presentano infatti un rilevante numero di posti scoperti nella dotazione organica. In assenza di un meccanismo limitativo le Amministrazioni potrebbero procedere ad assunzioni di personale in modo ricoprire non solo il *turn over* (personale cessato nell'anno precedente) ma tutti i posti vacanti previsti nella dotazione organica.

⁵³ Inoltre, le Amministrazioni non interessate alla stabilizzazione per fronteggiare esigenze di servizio di particolare rilievo potranno inoltre ricorrere per ciascun anno ad un fondo per le assunzioni in deroga pari a 25 milioni di euro per l'anno iniziale ed a 75 milioni di euro a regime (art. 1, comma 527, l.f. 2007). Sono anche previste nuove modalità per gli enti di ricerca che potranno procedere ad assunzioni nel limite del *turn over* dell'anno precedente purché le spese di personale siano contenute nel limite dell'80 per cento delle spese correnti.

Tabella 3.1 - Ripartizione percentuale Fondo assunzioni in deroga anni 2003-2006

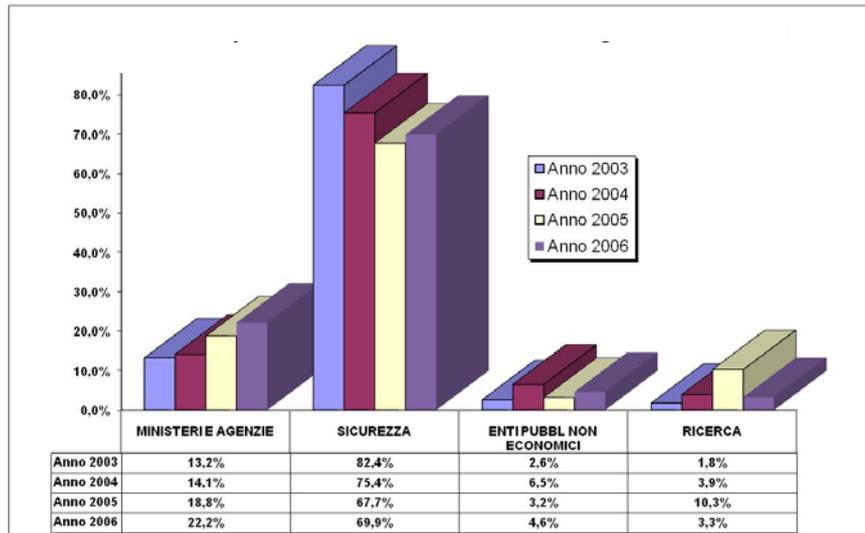


Tabella 3.2- autorizzazioni concesse periodo 2003-2006 a valere sul Fondo per le assunzioni

AUTORIZZAZIONI CONCESSE PERIODO 2003 - 2006 A VALERE SUL FONDO PER LE ASSUNZIONI								
TIPOLOGIA ENTE	Anno 2003		Anno 2004		Anno 2005		Anno 2006	
	Unità	% su Tot	Unità	% su Tot	Unità	% su Tot	Unità	% su Tot
MINISTERI E AGENZIE	899	13,2%	1.161	14,1%	824	18,8%	831	22,2%
SICUREZZA	5.601	82,4%	6.191	75,4%	2.971	67,7%	2.618	69,9%
PARASTATO	178	2,6%	535	6,5%	140	3,2%	173	4,6%
RICERCA	119	1,8%	323	3,9%	452	10,3%	124	3,3%
TOTALE	6.797		8.210		4.387		3.746	

Come si evince dalla tabella 3.3, riepilogativa relativa alle unità di personale a tempo indeterminato impiegato presso le pubbliche Amministrazioni nel periodo 2002-2006, il sistema del blocco con deroghe (per l'anno 2002 vigeva comunque un blocco totale con limitate deroghe *ex lege*) ha manifestato una certa efficacia per gli Enti pubblici non economici, per gli enti di ricerca e per i Ministeri ed agenzie fiscali per i quali si stima una riduzione nel 2006 del 7 per cento rispetto alle consistenze del 2002. Diverso è il discorso per i Corpi di Polizia e per le Forze Armate per i quali, nonostante il blocco, si stima nel medesimo periodo (2002-2006) un incremento delle unità a tempo indeterminato intorno al 5,4 per cento. Nello stesso periodo, la Scuola mostra un aumento complessivo di personale docente e non docente di circa l'1,3% dovuto esclusivamente al personale "non di ruolo" che ricopre posti di organico (il personale a tempo indeterminato "di ruolo", infatti, si riduce del 4,90%, 46.010 unità).

Nel complesso, per quanto riguarda il personale a tempo indeterminato per tutto il pubblico impiego nel periodo 2002-2005 le stime riflettono una sostanziale invarianza dell'occupazione (-0,52 per cento nel periodo). A fronte di una riduzione complessiva annua del personale dovuta

prevalentemente a pensionamento intorno al 2,8 per cento (all'incirca 100 mila dipendenti all'anno per l'insieme della PA), il sistema ha generato, al netto delle fuoriuscite naturali un incremento dell'occupazione di almeno il 2,6 per cento all'anno.

Tabella 3.3- Pubblico Impiego: unità di personale a tempo indeterminato (periodo 2002-2006)

Pubblico Impiego - unità di personale a tempo indeterminato - periodo 2002-2006							
COMPARTO	2002	2003	2004	2005	stime preliminari su dati provvisori (*)	Variazioni %	
					2006	06/02	06/05
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	692.684	687.176	687.210	688.570	685.700	-1,01	-0,42
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	64.181	63.043	62.247	61.645	59.700	-6,98	-3,15
ENTI DI RICERCA	17.087	17.156	16.928	16.689	16.200	-5,19	-2,93
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	605.538	598.771	597.199	589.976	576.000	-4,88	-2,37
MINISTERI, AGENZIE FISCALI E PRESIDENZA	261.908	257.215	252.926	250.593	243.000	-7,22	-3,03
AZIENDE AUTONOME (**)	34.368	33.195	33.603	34.145	34.145	-0,65	0,00
SCUOLA E AFAM (personale a tempo indeterminato)	939.910	915.052	904.087	910.530	893.900	-4,90	-1,83
SCUOLA (a tempo determinato annuale e non annuale) e docenti di religione (***)	199.803	211.900	225.387	225.699	260.600	30,43	15,46
UNIVERSITA'	113.395	111.037	110.574	115.339	117.400	3,53	1,79
CORPI DI POLIZIA	321.674	321.238	324.734	330.548	334.245	3,91	1,12
FORZE ARMATE	125.564	130.229	132.792	132.585	137.342	9,38	3,59
MAGISTRATURA	10.514	10.434	10.765	10.627	10.800	2,72	1,63
CARRIERA DIPLOMATICA E PREFETTIZIA	2.574	2.571	2.542	2.547	2.560	-0,54	0,51
Totale pubblico impiego	3.389.200	3.359.017	3.360.994	3.369.493	3.371.592	-0,52	0,06
Totale personale comparto Scuola ed AFAM	1.139.713	1.126.952	1.129.474	1.136.229	1.154.500	1,30	1,61
Totale pubblico impiego senza personale comparto Scuola ed AFAM	2.249.487	2.232.065	2.231.520	2.233.264	2.217.092	-1,44	-0,72

(*) i dati 2006 sono stime MEF elaborate su un campione di dati provvisori. In caso di mancanza di informazioni aggiornate si è mantenuta invariata la consistenza di personale rispetto all'anno precedente.

(**) il comparto comprende anche il personale dei vigili del fuoco transitato dal 2006 nel regime di diritto pubblico. In assenza di dati aggiornati si è mantenuta invariata la consistenza di personale del comparto

(***) il personale con rapporto di lavoro temporaneo viene convenzionalmente considerato nel totale degli occupati a tempo indeterminato in quanto ricopre posti di organico

La tabella 3.4 riporta, per il medesimo periodo, l'andamento del personale a tempo determinato di natura subordinata (esclusi i contratti di formazione ed il lavoro interinale). Si registra nel periodo 2002-2006 un forte aumento degli occupati a tempo determinato, pari a quasi il 12 per cento, concentrato soprattutto nelle Autonomie Locali (+85,66 per cento), nel Sistema Sanitario Nazionale (+64,3 per cento). Per il personale a tempo determinato della Scuola si veda la precedente tabella 3.3)⁵⁴.

Tabella 3.4 - Pubblico Impiego: unità di personale a tempo determinato (periodo 2002-2006)

COMPARTO	2002	2003	2004	2005	2006 (2)	Variazioni %	
						'06/'02	'06/'05
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	21.002	24.398	26.896	31.513	34.507	64,3	9,5
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	1.395	2.342	2.314	2.277	2.158	54,	-5,2
ENTI DI RICERCA	3.208	3.539	3.496	3.640	3.552	10,7	-2,4
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	39.906	41.335	44.072	49.447	52.973	32,7	7,1
MINISTERI	7.956	6.567	6.352	6.106	6.051	-23,9	-0,9
AZIENDE AUTONOME (3)	1.220	1.220	1.605	2.265	2.265	85,7	0,0
UNIVERSITA' (4)	5.370	5.852	6.887	6.556	6.675	24,3	1,8
CORPI DI POLIZIA	2.822	3.876	5.135	2.680	2.122	-24,8	-20,8
FORZE ARMATE (5)	57.926	66.157	61.135	69.053	63.605	9,8	-7,9
Totale pubblico impiego (5)	140.805	155.286	157.892	173.537	173.907	12,0	0,21
Personale del comparto sicurezza e dei vigili del fuoco senza rapporto di impiego							
CORPI DI POLIZIA- agenti ausiliari	11.239	11.769	12.229	5.292	1.312	-88,3	
FORZE ARMATE - leva coscritta	35.681	28.599	5.006	0	0	-100,0	
Aziende autonome - Vigili del fuoco - leva coscritta	3.085	2.214	1.507	0	0	-100,0	
Totale	50.005	42.582	18.742	5.292	1.312	-97,4	

(1) Non è compreso il personale con contratto di formazione lavoro che al 31.12.2005 è pari a complessive 4786 unità annue

(2) I dati 2006 sono stime MEF elaborate su un campione di dati provvisori. In caso di mancanza di informazioni aggiornate si è mantenuta invariata la consistenza di personale rispetto all'anno precedente.

(3) Il comparto comprende anche il personale dei vigili del fuoco transitato dal 2006 nel regime di diritto pubblico. In assenza di dati aggiornati si è mantenuta invariata la consistenza di personale del comparto

(4) Non sono compresi i docenti a contratto ed assegnisti di ricerca per la peculiarità del rapporto di lavoro

(5) L'incremento del personale con rapporto di lavoro a tempo determinato (truppa volontaria) nelle forze armate è correlato alla professionalizzazione che ha comportato la graduale riduzione, fino alla totale soppressione della leva coscritta dall'anno 2005. I dati relativi alla leva coscritta ed altro corrispondente personale sono riportati separatamente

(5) Non sono compresi i supplenti brevi della Scuola in quanto non rilevati come organico in sede di conto annuale. La consistenza di tale personale è tuttavia stimabile in circa 25.000 unità annue (utilizzando la spesa complessiva erogata per tale personale)

⁵⁴ L'incremento nel settore delle Forze Armate è dovuto al processo di professionalizzazione che da un lato implica un incremento del personale della truppa volontaria, dall'altro ha comportato il sostanziale azzeramento del personale di leva.

Valutazioni sul funzionamento del sistema del blocco delle assunzioni

Le misure di limitazione del *turn over* con deroghe hanno quindi mostrato un successo limitato e ristretto solo ad alcuni comparti dell'amministrazione pubblica. L'effetto sull'andamento dell'occupazione complessiva del settore pubblico è stato più che controbilanciato da:

a) un forte ricorso da parte delle Amministrazioni a forme di assunzione diverse dal tempo indeterminato con la conseguente formazione del fenomeno del precariato e le successive istanze di stabilizzazione;

b) la proliferazione di interventi speciali (talvolta contenuti nelle stesse leggi finanziarie) a favore di singole Amministrazioni e finalizzate alla deroga al blocco delle assunzioni o all'assegnazione per legge di una certa quota delle risorse esistenti nell'apposito fondo.⁵⁵ A queste vanno aggiunte le continue richieste di deroghe da parte delle varie Amministrazioni sia in sede di emendamenti a provvedimenti in discussione presso il Parlamento sia per l'assunzione di specifiche iniziative.⁵⁶

In generale, l'adozione di provvedimenti drastici e di continue eccezioni non ha favorito una programmazione coerente dell'occupazione nella pubblica amministrazione, di fatto creando contemporaneamente situazioni di grave invecchiamento del personale in alcuni comparti accompagnate da entrate di fatto non controllate.

Risulta quindi evidente la necessità di rivedere l'insieme di norme e misure volte al contenimento della spesa per il personale delle pubbliche Amministrazioni con l'obiettivo di favorire una effettiva e graduale riduzione del personale, fermare la creazione di lavoro precario ed al contempo garantire una immissione di risorse qualificate secondo criteri condivisi. Affinché un'applicazione più estensiva e rigida del sistema di blocco parziale delle assunzioni non impatti negativamente sulla funzionalità dell'apparato statale e la qualità dei servizi pubblici, e non generi una spinta a creare lavoro precario, essa deve necessariamente essere accompagnata da una forte azione di riqualificazione e valorizzazione del personale in servizio e da una accresciuta mobilità. Nella sezione 3.4.2 si descrivono le opportunità che vengono offerte in questo senso dall'accordo con i sindacati e dalla stipula dei nuovi contratti per il pubblico impiego.

⁵⁵ A titolo di esempio, mentre con i 120 milioni di euro originariamente previsti per il fondo per le assunzioni in deroga (ipotizzando un onere medio per assunto dell'ordine di 35.000 euro) è teoricamente possibile effettuare assunzioni per circa 3.500 unità a costo pieno, con svariate disposizioni contenute nella legge finanziaria per l'anno 2007, sono state autorizzate assunzioni di personale a tempo indeterminato extra fondo per oltre 3.700 unità nelle Amministrazioni ed enti rientranti nei comparti sottoposti al blocco (di cui una parte significativa per le Forze di Polizia, il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco ed il settore della Ricerca).

⁵⁶ Si ricordano in proposito le recenti iniziative legislative relative all'assunzione di 500 unità presso il Ministero dei Beni culturali e di 2.800 unità presso l'Amministrazione Giudiziaria - appr. in C.d.M. del 23 maggio 2007 - nonché di ulteriori 300 ispettori idonei presso il Ministero del Lavoro - apposito emendamento all'AS 1507.

Riquadro 2 - Altre iniziative del Governo per il contenimento della spesa

Ristrutturazione dei Ministeri e razionalizzazione dei costi di amministrazione

E' stato avviato nei primi mesi del 2007, il programma di ristrutturazione dei Ministeri previsto con la Finanziaria per il 2007, con una riduzione degli uffici Ministeriali ed accorpamenti sia a livello periferico centrale per eliminare duplicazioni funzionali. Per la rete periferica del Ministero dell'Economia e delle Finanze ad esempio, si è operato un riassetto organizzativo che prevede l'accorpamento dell'articolazione periferica in un numero non superiore a 50 sedi a livello provinciale (si prevede la corrispondente soppressione di 80 Uffici, 40 RPS e 40 DPSV) Ciò permetterà una riduzione delle spese. Ciò permetterà una riduzione delle spese di funzionamento (ad esempio per i canoni di locazione) per le sedi provinciali accorpate e una riduzione dell'organico attraverso la ridefinizione delle competenze. Si provvede anche alla riorganizzazione delle sedi periferiche del Ministero dell'Interno (Prefetture, Questure, Comandi dei Vigili Del Fuoco) mentre il Ministero degli Affari Esteri dovrà unificare i servizi contabili degli uffici della rete diplomatica aventi sede nella stessa città.

La Finanziaria per il 2007 ha anche fissato un limite per le dotazioni organiche per il personale dedicato a funzioni di supporto pari al 15 per cento dell'organico totale. La misura è volta a ridurre la quota di personale di supporto verso i livelli ben più limitati che si osservano nel settore privato ed, in questo modo, a potenziare la capacità di offerta di servizi pubblici attraverso una riqualificazione del personale.

La stessa Legge finanziaria per il 2007 ha previsto la riduzione del 30 per cento del trattamento dei Ministri e dei Sottosegretari e la fissazione di un tetto massimo per la retribuzione di qualsiasi incarico corrisposto dallo Stato, dagli Enti pubblici o da società a prevalente partecipazione pubblica non quotate in borsa. Il decreto-legge del Luglio 2006 ('decreto Bersani') ha operato un riordino di Commissioni, Comitati ed altri organismi operanti all'interno dell'Amministrazione centrale, con il risultato di contenerne la spesa e di sopprimere o di accorpare 110 organismi. Lo stesso decreto ha ridotto del 10 per cento le spese per incarichi di direzione generale e per consulenze nell'Amministrazione centrale.

Il d.d.l del luglio 2007 per la riduzione dei costi della politica

Il 13 luglio 2007, il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge "*Misure per la riduzione dei costi politico-amministrativi e per la promozione della trasparenza*". Il disegno di legge mira a ridurre i costi della politica e a rendere più chiaro e trasparente il suo finanziamento. Esso interviene direttamente sui costi della rappresentanza politica e degli apparati amministrativi degli Enti Locali, potendo a tal fine essere utilizzato lo strumento giuridico della legge dello Stato; fissa alcuni principi fondamentali di coordinamento di finanza pubblica per le Regioni e detta alcune norme generali in materia di società pubbliche e di trasparenza applicabili a tutti i livelli istituzionali e di governo.

Il disegno di legge contiene⁵⁷:

- misure per la razionalizzazione della Pubblica Amministrazione attraverso il riordino, accorpamento di Enti, organismi e strutture pubbliche, nonché il taglio di enti inutili non riordinati entro una determinata data;
- la riforma della rappresentanza politica a livello locale al fine di razionalizzare i costi;
- la trasparenza e la riduzione dei costi delle società in mano pubblica;
- la promozione dell'etica pubblica.

3.1.4 Il coordinamento della finanza decentrata: il Patto di stabilità interno

Un sistema di finanza decentrata che sia sostenibile e praticabile deve confrontarsi con l'esigenza da parte del governo centrale di garantire un controllo adeguato del complesso dei conti pubblici. In particolare, nel caso italiano, ciò significa evitare che dalla finanza regionale e locale possano derivare deragliamenti nella gestione finanziaria degli Enti territoriali dal sentiero di

⁵⁷ Dai dati della relazione tecnica, in attesa delle cifre esatte elaborate dalla Ragioneria Generale dello Stato, si stima prudenzialmente che a regime i risparmi derivanti dall'applicazione del disegno di legge non saranno inferiori agli 800 milioni di euro, ai quali devono aggiungersi almeno 500 milioni di risparmi connessi alle riduzioni relative al sistema degli enti territoriali.

disciplina fiscale tracciato dal Patto di stabilità e crescita europeo che vincola il governo centrale per il complesso delle Amministrazioni pubbliche.

Negli anni recenti, questa finalità è stata perseguita da un lato mediante quell'insieme di norme di disciplina fiscale che costituisce il Patto di Stabilità Interno (PSI) e dall'altro attraverso il controllo della spesa sanitaria sul fronte regionale, i cosiddetti Patti per la salute (vedi punto 3.3.3).

Introdotta con il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1999, il PSI ha conosciuto nel corso degli anni continue modificazioni riguardo ai soggetti pubblici coinvolti, alla definizione degli aggregati finanziari obiettivo, alle regole di aggiustamento, al meccanismo delle sanzioni e dei premi. In termini generali, nelle sue diverse revisioni, il PSI ha sperimentato fino ad un passato assai recente un progressivo restringimento degli spazi di autonomia riconosciuti agli Enti territoriali nella definizione dell'obiettivo programmatico (con il passaggio del riferimento dal saldo finanziario ad un tetto alla crescita della spesa) ma anche, parallelamente, una graduale esclusione delle voci di bilancio, sia di entrata sia di spesa, rilevanti per il calcolo dell'obiettivo da realizzare, il che ha reso relativamente meno stringente il vincolo.

Più in particolare, per quanto riguarda la definizione dell'obiettivo programmatico, per Comuni e Province, il riferimento è stato inizialmente e fino al 2002 un saldo. Nel 2002 è stato aggiunto un vincolo sulla crescita della spesa corrente, abolito l'anno successivo, e reintrodotta, seppure in forma differente, nel 2004. Il vincolo alla crescita della spesa è stato poi confermato nel 2005 e 2006 esteso questa volta, oltre alla spesa corrente anche a quella in conto capitale (nella somma delle due componenti nel 2005, distintamente nel 2006). Per le Regioni, il vincolo è stato fissato con riferimento ad un saldo fino al 2002. Successivamente è stato previsto un tetto alla crescita della spesa corrente, anche in questo caso esteso alla componente in conto capitale a partire dal 2005.

Nella definizione del saldo finanziario e delle voci di spesa da considerare ai fini del PSI se all'inizio l'esclusione era limitata alle spese per interessi passivi, nell'ultimo anno di adozione di un vincolo definito su un saldo questo escludeva, dalle entrate e dalle uscite, i trasferimenti dal bilancio dello Stato e le spese finanziate con questi fondi, i trasferimenti dal bilancio UE e dagli altri enti sottoposti al PSI, i trasferimenti e le spese per le funzioni trasferite con provvedimenti legislativi, la compartecipazione all'Irpef e l'incremento delle spese per adeguare i redditi dei lavoratori dipendenti al contratto nazionale, le spese per le elezioni amministrative e quelle con carattere di eccezionalità. Per quanto riguarda poi le Regioni, l'esclusione più rilevante è quella relativa al comparto sanitario, prevista già dal 2001. D'altra parte, va rilevato come il vincolo, che inizialmente era riferito alle sole rilevazioni di cassa, ha finito per essere poi applicato distintamente anche alla competenza.

Le evidenze disponibili circa il soddisfacimento del PSI, da parte degli Enti territoriali sottoposti a monitoraggio sembrano indicare, almeno per il periodo 2000-04, un grado di rispetto

soddisfacente. Con riferimento ai diversi comparti nel loro complesso, Regioni, Province e Comuni hanno registrato risultati più virtuosi degli obiettivi fissati. Se poi analizziamo il numero degli Enti che hanno rispettato il PSI, pur rilevando che confronti tra diversi anni sono in parte arbitrari date le modifiche nella definizione degli obiettivi programmatici e della platea dei Comuni assoggettati al PSI, sembrerebbe che una quota via via crescente di soggetti abbia soddisfatto il vincolo stabilito per i vari anni. Ciò può risultare da una crescente virtuosità finanziaria degli Enti territoriali (che avrebbe potuto non realizzarsi in assenza dell'incentivo rappresentato dal PSI), ma è lecito pensare che possa anche derivare dall'imposizione di vincoli di fatto meno stringenti o di più facile elusione.

Nonostante questi risultati le frequenti revisioni sulla normativa del PSI testimoniano di un quadro di regole non ancora pienamente consolidato. In termini generali gli obiettivi del coordinamento finanziario tra diversi livelli di governo dovrebbero essere perseguiti mediante patti inter-governativi che si basino:

- su accordi politici espliciti, di durata pluri-annuale, tra i rappresentanti delle Autonomie e lo Stato centrale;
- su una definizione di obiettivo programmatico coerente con l'autonomia fiscale riconosciuta agli Enti decentrati;
- su un attento monitoraggio del comportamento finanziario di ciascun Ente locale, che per essere efficace può richiedere anche innovazioni contabili (quali la predisposizione di un bilancio consolidato per gli Enti di maggior dimensioni);
- su sanzioni efficaci per gli Enti inadempienti ed effettivamente applicate.

La riforma del PSI introdotta con la Legge finanziaria per il 2007 rappresenta un primo passo in questa direzione. In particolare per Comuni e Province⁵⁸ l'innovazione fondamentale consiste nella riformulazione dell'obiettivo da realizzare ora riferito, seppur non integralmente, al saldo di bilancio (inclusivo della parte in conto capitale) piuttosto che alla spesa. Si tratta di uno schema maggiormente rispettoso dell'autonomia locale in quando si lascia ai governi decentrati la libertà di decidere le modalità con cui rispettare il vincolo (se contraendo le spese e/o accrescendo le entrate e, nel caso, quali), ed inoltre maggiormente in linea con i vincoli europei, che impongono tetti massimi ai saldi, indipendentemente dalla composizione del bilancio. Naturalmente, perché un vincolo sui saldi offra effettivi gradi di libertà agli enti territoriali è necessario che questi possano contare su un'adeguata autonomia nel modificare il livello del prelievo locale, e la legge finanziaria 2007 si muove in questa prospettiva in particolare con la riattivazione e l'ampliamento dell'addizionale comunale Irpef e il trasferimento delle funzioni catastali a livello municipale.

⁵⁸ La riforma del PSI per il comparto delle Regioni è rimandata al più generale disegno di riordino della finanza regionale che sarà contenuto nei provvedimenti di attuazione del federalismo fiscale.

La procedura di calcolo degli obiettivi fissati dal nuovo PSI è complessa e coinvolge in qualche misura ancora la considerazione della spesa di ciascun Ente locale⁵⁹. Chiede un aggiustamento a tutti i Comuni indipendentemente dalla loro situazione di bilancio (disavanzo, pareggio o avanzo) ma in misura diversificata in termini di correzione richiesta. Avvantaggia, imponendo loro una manovra correttiva di importo più limitato, quei Comuni che presentano una dinamica “virtuosa” dei saldi negli anni recenti (nella media 2003-05) ma anche bassi livelli di spesa (anche se eventualmente in disavanzo). E tuttavia la manovra è definita soltanto in termini di variazione di un saldo, e pertanto lascia all’Ente interessato la scelta degli strumenti più appropriati per soddisfare l’obiettivo⁶⁰. La legge finanziaria 2007 modifica anche il sistema sanzionatorio per i Comuni inadempienti, prevedendo l’incremento automatico dell’addizionale comunale all’Irpef a carico dei cittadini interessati, sia pure in misura indipendente dall’entità della violazione del PSI.

Per completare la revisione del PSI mancano ancora alcuni tasselli. Sarà probabilmente opportuno rivedere la definizione di saldo finanziario e prevedere qualche forma di sanzione per gli amministratori inadempienti, quanto meno in termini di perdita di funzione, nonché estendere il nuovo PSI anche alle Regioni per il comparto non-sanitario. Ma, in particolare, appare necessario inserire il sistema delle regole per la determinazione degli obiettivi di finanza pubblica per ciascun livello di governo e per il loro riparto tra singoli Enti decentrati nel processo di decisione e formazione del bilancio pubblico visto nel suo insieme in modo da garantire alla finanza regionale e locale un quadro di maggiore stabilità, certezza e programmabilità.

In questa prospettiva un punto rilevante è segnato dal disegno di legge delega sull’attuazione dell’art. 119 della Costituzione approvato dal Consiglio dei Ministri del 3 agosto scorso. Si prevede in particolare che gli interventi della manovra annuale di bilancio che abbiano ricadute sulla finanza regionale e locale, e che attualmente confluiscono nella legge finanziaria, trovino in futuro collocazione in un disegno di legge presentato nel mese di giugno dopo un’adeguata fase di confronto e valutazione congiunta nell’ambito della Conferenza unificata. Questo provvedimento, che assumerà la veste di collegato alla manovra di bilancio e che dovrà essere approvato entro il mese di fine ottobre prima della legge finanziaria, otterrà il duplice risultato di decongestionare la sessione di esame parlamentare del bilancio dello Stato e di garantire agli Enti territoriali margini temporali adeguati per poter formulare i propri bilanci.

⁵⁹ In dettaglio, e con riferimento ai soli Comuni, la manovra correttiva da realizzare da ciascun Comune è calcolata come somma della media triennale 2003-05 della spesa corrente di cassa moltiplicata per uno specifico coefficiente annuale (0,029 per il 2007, 0,017 per il 2008 e 0,013 per il 2009) e, se negativa (ovvero in disavanzo), della media triennale 2003-05 dei saldi di cassa (in valore assoluto) di nuovo moltiplicata per uno specifico coefficiente annuale (0,33 per il 2007, 0,205 per il 2008 e 0,155 per il 2009). Questa (eventuale) somma deve essere poi confrontata con un ammontare calcolato come l’8% della media triennale 2003-05 delle spese finali di cassa: la manovra correttiva (per gli anni 2007, 2008 e 2009) sarà pari al minore tra i due valori. Il saldo finanziario obiettivo da conseguire secondo il PSI per il triennio 2007-09 sarà poi calcolato, distintamente in termini sia di cassa che di competenza, sommando gli ammontari delle manovre così determinati per ciascun anno ai saldi medi, rispettivamente di cassa e di competenza, registrati nel periodo 2003-05.

⁶⁰ Un aspetto critico del meccanismo di calcolo dell’obiettivo previsto dal PSI (che come visto fa riferimento al saldo medio del periodo 2003-05) consiste nel fatto che se la manovra richiesta per il 2007 viene valutata rispetto all’anno immediatamente precedente (il 2006) potrebbero emergere situazioni paradossali. Si pensi ad esempio a Comuni in avanzo in tutto il triennio di riferimento, ma in disavanzo nel 2006, che sono costretti ad adottare manovre correttive anche significative.

3.2 La riforma del bilancio ed il programma di revisione della spesa

3.2.1 Le attuali debolezze del sistema di formazione del bilancio italiano

Le analisi internazionali e la letteratura economica sono concordi nell'indicare che il sistema istituzionale e procedurale che regola la formazione del bilancio pubblico rappresenta uno dei fattori chiave per spiegare i risultati ottenuti dai paesi in termini di controllo e qualità della spesa pubblica. L'evidenza empirica mostra infatti che i paesi che hanno fatto maggiori progressi nel modernizzare il processo di bilancio hanno anche dimostrato un notevole successo nel contenere la spesa al contempo migliorandone la sua efficacia ed efficienza.

In genere, viene sottolineata l'importanza della presenza, nel processo di bilancio, dei seguenti elementi:

1. la trasparenza, intesa come la completezza e chiarezza delle informazioni a disposizione del pubblico (riguardo, ad esempio, alla allocazione delle risorse per le diverse politiche in atto e l'impatto sul bilancio delle nuove misure);
2. la programmazione di medio periodo, ossia la pianificazione, l'allocazione e l'utilizzo delle risorse per diversi anni nel futuro;
3. il grado di centralizzazione del processo di formazione del bilancio: l'esistenza di una forte guida centrale nel processo di formazione del bilancio che interiorizzi pienamente i costi di un aumento della spesa (per esempio, di aumenti della tassazione o del debito);
4. l'utilizzo di un approccio "dall'alto verso il basso" (top-down): un processo, cioè, che parta dalla definizione di un obiettivo per l'aggregato totale di spesa per poi passare a determinare le allocazioni per le sotto-componenti in modo da rispettare l'obiettivo (si contrappone all'approccio dal "basso verso l'alto" o *bottom-up* in cui il bilancio è derivato dalla somma o aggregazione di tutte le richieste dei centri di spesa);
5. l'adozione di previsioni economiche prudenti: valutazioni eccessivamente ottimistiche sull'evoluzione futura dell'economia e dei conti pubblici può facilmente portare ad aumenti permanenti della spesa e del debito;
6. la flessibilità: la possibilità da parte dei responsabili dei centri di spesa di utilizzare in maniera flessibile le risorse a propria disposizione, in modo da garantire al meglio il raggiungimento degli obiettivi posti (si contrappone all'esistenza di numerosi vincoli amministrativi o legali che ingessano l'utilizzo delle risorse e non incentivano l'efficienza);

7. l'orientamento ai risultati (*performance budgeting*): un bilancio cioè in cui gli obiettivi da raggiungere per ogni programma di spesa siano chiari *ex ante* e verificabili *ex post*, e dove sia forte il legame tra allocazione delle risorse e risultati ottenuti.

Questi aspetti coprono tutti e tre gli stadi del processo di bilancio, e cioè: i) la programmazione, ii) l'attività legislativa e iii) l'esecuzione del bilancio.

Nel rapporto “*Public Finances in EMU - 2007*”⁶¹ la Commissione Europea utilizza l'ampia base di dati raccolti dalla Banca Mondiale e dall'OCSE sulle procedure di bilancio in molti paesi (tra cui 18 paesi europei inclusa l'Italia), per costruire indicatori sintetici dell'adeguatezza delle pratiche relative a tutte le dimensioni sopra riportate⁶². I risultati per l'Italia non sono lusinghieri. Rispetto agli altri paesi europei, l'Italia si situa molto indietro nella classifica, in particolare relativamente a: trasparenza del bilancio (sestultimo posto); la centralizzazione del processo (penultimo posto); l'utilizzo di un approccio dall'alto verso il basso (ultimo posto); il bilancio orientato ai risultati (terzultimo posto).

In linea con questa evidenza, il Fondo Monetario Internazionale nella sua missione dell'aprile 2007, indicava tra le aree particolarmente critiche del sistema di bilancio italiano:

- un approccio di tipo *incrementale* alla formulazione del bilancio: il grosso della spesa pubblica viene definito di anno in anno con cambiamenti marginali, senza un riesame approfondito della validità dei programmi di spesa in essere e con una scarsa rispondenza tra priorità del Governo e scelte di bilancio;
- la mancanza di un chiaro orientamento di medio periodo nel processo di formazione del bilancio;
- una ridondanza di controlli preventivi sull'esecuzione del bilancio, che limita la flessibilità nell'utilizzo delle risorse finanziarie da parte dei responsabili della spesa e li costringe, nella fase di erogazione dei pubblici servizi, a dare più importanza al rispetto dei vincoli giuridici piuttosto che all'efficienza;
- una base informativa piuttosto debole sui costi dei diversi programmi di spesa e sulla loro efficacia in termini dei risultati conseguiti;
- una scarsa attenzione agli esiti conseguiti con le risorse del bilancio da parte dei responsabili politici, con particolare riferimento ai risultati ed ai costi dei programmi di spesa pubblica, nonché un sistema poco orientato a render conto dei risultati effettivamente ottenuti.

⁶¹ Disponibile al seguente link:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2007/pfr/ee307_en.pdf

⁶² I dati si riferiscono al 2004.

Nel suo rapporto finale, il FMI affermava anche che le misure e riforme avviate di recente dal Governo rappresentavano importanti passi per migliorare sensibilmente il sistema del bilancio italiano ed aggiungeva una serie di raccomandazioni per rafforzare il processo di riforma.⁶³

3.2.2 La riclassificazione del bilancio dello Stato

Una maggiore trasparenza dei conti pubblici ed una più ampia consapevolezza - da parte dei cittadini, del Governo e del Parlamento - su come vengono impiegate le risorse dello Stato, sono condizioni necessarie per migliorare la qualità e l'efficienza della spesa pubblica. Un significativo passo in questo senso è stato fatto con la riforma del sistema di classificazione del bilancio dello Stato che entrerà in vigore già con la prossima sessione di bilancio per il 2008.

La nuova classificazione riprende lo spirito della riforma della legge di bilancio del 1997 e segue linee già tracciate da altri paesi, in particolare dalla Francia: si passa da una struttura basata sulle Amministrazioni (chi gestisce le risorse) ad una che pone al centro le funzioni (cosa viene fatto con le risorse). Il bilancio dello Stato viene suddiviso in circa 35 missioni - anche condivise tra più Ministeri - che rappresentano le grandi finalità perseguite con la spesa pubblica. Ogni missione si realizza concretamente attraverso più programmi di spesa, circa 170 in totale, che diventano il nuovo fulcro del sistema di bilancio. I programmi rappresentano aggregati omogenei di attività all'interno di ogni Ministero, individuati con riferimento ai risultati da perseguire in termini di impatto dell'azione pubblica sui cittadini e sul territorio. Il dettaglio della nuova classificazione viene riportato in Appendice.

Gli obiettivi della riclassificazione sono i seguenti:

1. rendere più trasparente il bilancio, in modo tale che risulti immediatamente chiaro quanto si spende e per fare cosa; questo dovrebbe facilitare e rendere più razionale il processo decisionale del Governo e del Parlamento. Le discussioni, particolarmente in sede parlamentare, dovrebbero vertere maggiormente sull'adeguatezza della distribuzione delle risorse attribuite alle diverse funzioni dello Stato (ad esempio, si dovrebbe investire di più per l'istruzione elementare o per quella superiore? di più per l'ordine pubblico o per la difesa?) e, possibilmente, di meno sui micro-interventi all'interno dei singoli programmi di spesa;
2. aumentare l'attenzione sullo *stock* delle risorse già allocate con leggi esistenti. La Legge finanziaria individuerebbe le variazioni di risorse (positive o negative), proposte per ogni singolo programma, rispetto alle risorse già disponibili per le stesse finalità. E' il punto

⁶³ V. *supra*, doc. cit.

La sintesi del rapporto è disponibile sul sito del Mef al seguente link:

<http://www.tesoro.it/web/apri.asp?idDoc=17724>

di partenza per superare la logica dell'approccio puramente *incrementale*, seguendo il quale si concentrano gli sforzi sui nuovi interventi e sulle richieste di risorse addizionali, mentre si trascura e si lascia inalterato il resto delle politiche in essere che rappresentano il grosso della spesa pubblica;

3. rendere possibile una gestione del bilancio più flessibile e orientata ai risultati. E' ormai maturo il passaggio da un sistema di controllo incentrato sul rispetto formale delle leggi e sul dettaglio minuzioso delle modalità di impiego dei fondi assegnati ai centri di spesa (*input*), ad uno che verifichi soprattutto i risultati conseguiti (*outcome*) da ciascun programma in relazione agli obiettivi posti e alle risorse stanziare. Un sistema che lasci quindi più ampia flessibilità ai centri decisionali riguardo all'utilizzo delle risorse, ma che li chiami al contempo ad una maggiore responsabilità e capacità di render conto del proprio operato;
4. offrire a tutte le Amministrazioni l'opportunità di ripensare la propria organizzazione, rivedendo gradualmente strutture, responsabilità e sistema di incentivi. I programmi sono stati definiti con riferimento alle attività effettivamente svolte, non alle strutture esistenti all'interno dei Ministeri. Ciò rende possibile ed auspicabile che vengano riviste le attribuzioni interne ed identificate le possibili sinergie o le duplicazioni di attività tra i diversi centri di responsabilità e Ministeri.

La nuova classificazione, attuata in tempi estremamente rapidi, è certo suscettibile di miglioramenti e perfezionamenti. Sarà in particolare importante nei prossimi mesi, operare una semplificazione della parte gestionale del bilancio, riducendo drasticamente il numero dei capitoli di spesa e semplificando l'apparato legislativo di autorizzazione dei programmi.

E' chiaro, tuttavia, che un bilancio dello Stato più trasparente non risolve di per sé il problema della qualità della spesa pubblica italiana. Facendo leva sulla nuova classificazione, occorre far sì che il riesame regolare dei programmi di spesa diventi parte integrante di un sistema di bilancio che metta merito e risultati al centro del processo di allocazione delle risorse. E' necessaria, cioè, un'analisi sistematica delle priorità, dell'efficacia e dell'efficienza dei programmi di spesa, che aiuti ad identificare le aree di spreco, i programmi da finanziare e quelli da abbandonare, a programmare le iniziative e le risorse per il futuro su obiettivi verificabili, basandosi sul controllo di gestione dei risultati.

E' orientato a questi obiettivi il progetto di revisione della spesa pubblica (*spending review*) avviato recentemente dal Ministero dell'Economia e coordinato dalla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, che è oggetto della discussione nella prossima sezione.

3.2.3 L'avvio del programma di revisione della spesa (*spending review*) in Italia

La *spending review* si offre come uno strumento di moderna programmazione delle finanze pubbliche che si è rilevato estremamente utile in altri paesi. Essa fornisce una metodologia sistematica, ancorché differenziata nelle esperienze dei diversi paesi, per migliorare il processo di decisione delle priorità, di allocazione delle risorse e la *performance* delle Amministrazioni pubbliche in termini di qualità ed efficienza dei servizi offerti.

La *spending review* nasce essenzialmente dall'esigenza di superare un approccio puramente *incrementale* nelle decisioni di allocazioni di bilancio, un approccio cioè che si concentra sulle risorse 'aggiuntive' e sui nuovi programmi di spesa, trascurando l'analisi della spesa in essere. Essa offre un insieme di metodologie per riesaminare in modo regolare e sistematico l'insieme dei programmi di spesa in atto, valutarne la loro corrispondenza agli obiettivi originari ed alle nuove priorità nell'azione di Governo, considerare se possa essere migliorata l'efficienza organizzativa. L'oggetto dell'analisi della *spending review* sono i programmi di spesa, ovvero l'insieme di attività e risorse impiegate dalla Pubblica Amministrazione per conseguire determinati obiettivi: in questo senso la ristrutturazione della classificazione del bilancio italiano per programmi di spesa descritta nel paragrafo precedente offre una base di partenza essenziale su cui costruire il processo di revisione della spesa in Italia.

Nelle esperienze internazionali lo strumento è stato ed è utilizzato sia per far fronte a situazioni di stress dei conti pubblici - e quindi per attuare contenimenti della spesa razionali (superando l'approccio dei tagli generalizzati) -, sia, e sempre di più, nei paesi con una più solida situazione di finanza pubblica, allo scopo di migliorare l'efficienza allocativa delle risorse a disposizione e la qualità dei servizi della Pubblica Amministrazione. In Italia, ambedue queste esigenze sono chiaramente presenti. In particolare, la *spending review* rappresenta la metodologia da utilizzare per superare alcuni degli aspetti negativi degli strumenti di contenimento della spesa utilizzati in passato (come i "tagli lineari", si veda il paragrafo 4.2.1), per assicurare che i risparmi di spesa siano consapevoli e mirati, e che non portino ad un peggioramento della qualità dei servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione.

La Legge finanziaria per il 2007 ha promosso l'avvio in Italia di un programma di analisi e valutazione della spesa pubblica, allo scopo di fornire indicazioni per risparmi e razionalizzazioni della spesa. Con il documento "*Orientamenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze in materia di struttura del bilancio e di valutazione della spesa*" presentato al Consiglio dei Ministri nel gennaio 2007 e successivamente alle Commissioni bilancio di Camera e Senato, il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha indicato di voler avviare un processo sistematico di revisione della spesa pubblica (*spending review*), rendendolo parte integrante e permanente del sistema di allocazione delle risorse pubbliche e delle scelte di bilancio⁶⁴.

⁶⁴ Si veda <http://www.tesoro.it/web/apri.asp?idDoc=9731>

Nel mese di aprile 2007, il Presidente del Consiglio ha indicato i Dicasteri per i quali avviare il programma di revisione della spesa: Giustizia, Infrastrutture, Interni, Istruzione e Trasporti; contestualmente è stata costituita presso il MEF la Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, che ha tra i suoi compiti quello di coordinare tale processo.

Riquadro 3 *La spending review nel Regno Unito: sequenza di attività*

Il modello inglese della spending review fu introdotto dal cancelliere Brown nel 1997. Si sviluppa in quattro principali fasi di attività.

Fase I: Analisi della spesa per programma ed obiettivi

Analisi dei trend di spesa, dei profili storici di costo e delle previsioni di spesa tendenziale.

Fase II: Identificazione delle aree di priorità / alto rendimento

Identificazione dei programmi ad alta priorità basata su:

- relazione con le priorità e gli obiettivi del Governo
- alto ritorno economico o sociale di un aumento della spesa
- pressione esistente sulle spese future
- l'impatto di fattori esterni

Identificazione della possibilità di aumentare la produttività di programmi o processi dove:

- gli obiettivi sono cambiati o sono stati raggiunti
- i costi sono alti relativamente ai *benchmarks* pubblici, privati o internazionali
- vi è una ampia variabilità di performance fra le unità dell'amministrazione

Fase III: Riformulazione delle priorità della spesa

Revisione delle stime per il futuro basata su:

- possibilità di mobilitare risorse dai programmi a basso rendimento
- destinare risorse aggiuntive per programmi ad alta priorità

Revisione del sistema di valutazione della *performance*, includendo:

- obiettivi di risultato per i nuovi programmi
- obiettivi di *performance*, sistema di valutazione e monitoraggio

Fase IV: Piano di attuazione e implementazione

Accordo sul piano di attuazione e sulla nuova attribuzione di risorse; riforme e cambiamenti amministrativi e legislativi necessari per raggiungere gli obiettivi posti e rimuovere gli ostacoli al loro raggiungimento

Fonte: IMF (2007), "Italy: Budget system reforms", *doc cit.*

Oltre al Regno Unito, altri paesi negli ultimi anni hanno adottato, in varie forme, un processo sistematico di *spending review*, in particolare: Australia, Canada, Olanda e Nuova Zelanda. L'approccio in questi paesi, anche se meno comprensivo di quello inglese, riflette generalmente la stessa sequenza di attività.

Sono stati quindi creati 5 gruppi di lavoro, uno per ogni Ministero di spesa coinvolto. I gruppi di lavoro sono composti da rappresentanti dei Ministeri di spesa, membri della Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, esperti contabili della Ragioneria Generale dello Stato, economisti ed esperti di settore. Ogni gruppo è coordinato da un responsabile nominato dal Presidente della Commissione. Per alcuni aspetti del lavoro è prevista la cooperazione dei responsabili di funzioni trasversali (Presidenza del Consiglio, Ministero per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, CNIPA e Consip).

In linea con le esperienze internazionali, gli obiettivi principali della *spending review* in Italia sono i seguenti:

- 1) analizzare e valutare in modo sistematico e continuativo i principali programmi di spesa dei Ministeri: identificando le aree di inefficienza ed inefficacia attraverso la valutazione dei risultati storici ottenuti; ciò, in particolare:

- analizzando il rapporto tra obiettivi e mezzi (cioè tra *outcome*, *output* e *input*) dei singoli programmi di spesa;
 - verificando lo stato di efficienza dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche in vari settori tra cui: (i) *back office*; (ii) *procurement*; (iii) erogazione di servizi di intermediazione (pagamento pensioni e *benefits*, raccolta delle tasse, registrazioni anagrafiche); (iv) costo delle strutture di regolazione e di consulenza ai Ministeri (enti “*in house*”); (v) produttività del personale “*front-line*”.
- 2) suggerire possibili riallocazioni della spesa, liberando risorse da destinare ai settori ed iniziative di priorità del Governo; identificare aree di possibile incremento dell'efficienza sia in termini di minori risorse per produrre una determinata quantità di servizi pubblici, sia in termini di aumento (quantitativo o qualitativo) del servizio offerto a parità di risorse impiegate;
- 3) fornire la base analitica per:
- stabilire precisi indicatori di risultato per i programmi di spesa in cui si articolerà il nuovo bilancio, sulla base dei quali il monitoraggio dei risultati può essere effettuato;
 - quantificare precisi *targets* per i programmi di spesa sulla base dei suddetti indicatori di *performance*, verificabili ex-post, con l'obiettivo di portare la qualità dei servizi pubblici ad un livello di massima eccellenza;
 - favorire la programmazione su base pluriennale delle iniziative e delle risorse per il futuro sugli obiettivi stabiliti e basandosi sul controllo di gestione dei risultati.
- 4) Migliorare la trasparenza e la responsabilità (*accountability*) dei soggetti coinvolti nelle decisioni di spesa.

Si tratta quindi di obiettivi ambiziosi, il cui completo raggiungimento richiede un orizzonte temporale di alcuni anni. Va infatti considerato che un “ciclo” completo di analisi e revisione della spesa pubblica non può che essere su base pluriennale, con una revisione dell'esistente, la fissazione di obiettivi e correlati indicatori, il monitoraggio dell'implementazione dei piani di realizzazione. L'avvio del programma di revisione della spesa ha quindi forzatamente un carattere sperimentale, nella consapevolezza che le tecniche e le precise modalità di attuazione si perfezioneranno nel corso del tempo e con l'esperienza sul campo.

Tuttavia, già nel breve periodo, l'intenzione è quella di fornire un contributo alla razionalizzazione della spesa nei campi indicati dal Presidente del Consiglio. Sono quindi previste alcune tappe intermedie.

In una prima fase, entro settembre 2007, la *spending review* dovrebbe dare alcune indicazioni per la preparazione della Finanziaria per il 2008: identificare possibili aree di risparmio, individuare

riallocazioni delle risorse esistenti negli stessi comparti di spesa per finanziare nuove iniziative o potenziare l'attività in aree di intervento considerate prioritarie.

La seconda fase, entro aprile 2008, è invece propedeutica all'avvio del processo di formazione del bilancio e del DPEF 2009-2012. Il previsto rapporto avrà la finalità di costituire la base analitica per la definizione di un programma multi-annuale di spesa dei Ministeri per il triennio successivo, concentrandosi sulla identificazione degli obiettivi da perseguire ed i relativi piani di attuazione per i diversi programmi di spesa, le ristrutturazioni gestionali per migliorare l'efficienza, le possibili proposte di interventi normativi.

3.2.4 La Direttiva per la preparazione della Legge finanziaria per il 2008

Nel Consiglio dei Ministri del 28 Giugno 2007, contestualmente all'approvazione del *Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2008-2011*, è stata approvata una Direttiva che stabilisce le linee guida per la preparazione della Legge finanziaria per il 2008⁶⁵. La direttiva ha due finalità: 1) razionalizzare il processo di acquisizione delle proposte e di elaborazione delle misure da prendere in sede di Legge finanziaria; 2) responsabilizzare le Amministrazioni in merito alla necessità di contenere e riqualificare la spesa.

La Direttiva è rivolta a tutte le Amministrazioni centrali responsabili di capitoli di spesa. Essa si basa sulla nuova classificazione del bilancio dello Stato, che, come si è visto, ha il suo fulcro nei programmi di spesa delle Amministrazioni. Per ogni programma di spesa di propria competenza, ogni Amministrazione dovrà riportare le variazioni, rispetto alla spesa tendenziale, che intende richiedere in sede di Finanziaria. In particolare, le Amministrazioni dovranno:

- a) ordinare su una scala di priorità le eventuali proposte di richiesta di aumento delle risorse (per nuovi interventi o per potenziare interventi già in essere), argomentando i motivi della richiesta ed indicando le modifiche organizzative e legislative necessarie;
- b) affiancare tali iniziative con proposte di risparmi di spesa compensativi, anch'esse ordinate secondo una scala di fattibilità/priorità ed individuando le modifiche organizzative o legislative necessarie per produrre tali risparmi.

Si tratta quindi di una sostanziale innovazione rispetto alle prassi del passato ed un importante passo per superare la pratica dell'approccio puramente *incrementale* alla spesa. Si instaura con la Direttiva il principio che le risorse necessarie per finanziare gli interventi ritenuti prioritari vengano ricercate dalle Amministrazioni in primo luogo all'interno del loro stesso bilancio ed utilizzando le dotazioni esistenti. Si favorisce così una riesamina approfondita delle politiche in essere, e la

⁶⁵ Per il testo della Direttiva, cfr. appendice II.

valutazione delle possibili riallocazioni di risorse da recuperare con la riduzione di programmi non più prioritari e con miglioramenti dell'efficienza organizzativa.

3.3 I passi successivi

3.3.1 *Rendere strutturale la capacità di spendere meglio nell'ambito delle Amministrazioni centrali*

Spendere meglio - aumentare, cioè, qualità ed efficienza della spesa pubblica e dei servizi pubblici italiani - richiede innanzitutto di continuare l'opera di riforma del sistema di formazione del bilancio, ponendo merito e risultati al centro del sistema di allocazione delle risorse pubbliche. In questa ottica, costruendo su quanto già fatto nel primo anno, i campi dove appare necessario concentrare sostanziali sforzi ulteriori appaiono essere i seguenti:

1. completare e perfezionare il nuovo sistema di classificazione del bilancio. Il nuovo sistema sarà sottoposto ad un test complessivo durante la preparazione della Finanziaria per il 2008. Lo sforzo successivo sarà quello di creare banche dati esaustive sui programmi di spesa dei Ministeri per poter valutare più efficacemente i costi effettivi dei programmi di spesa e creare indicatori di efficienza e di risultato che permettano un accurato monitoraggio dell'attività delle Amministrazioni.
2. Semplificare l'apparato normativo sottostante al bilancio dello Stato. I diversi programmi di spesa sono oggi attivati da una pluralità di leggi che si sono stratificate nel tempo e che rendono difficile sia la gestione sia la possibilità di spostare e orientare le risorse in modo efficiente per il conseguimento degli obiettivi dei programmi. Si potrebbe pensare quindi di arrivare ad avere solo un insieme molto ristretto di leggi autorizzative per ciascun programma per aumentare in modo significativo la flessibilità di gestione del programma stesso e del bilancio nel suo complesso. In prospettiva, si potrebbe immaginare la "legge di programma", che permetta all'amministrazione che gestisce il programma una maggiore flessibilità operativa.
3. Come si è detto, inoltre, la nuova classificazione del bilancio dello Stato offre l'occasione per pensare ad un riordino complessivo dell'organizzazione delle pubbliche Amministrazioni. In questo senso, una terza considerazione riguarda la possibilità di creare nei Dicasteri la figura del "coordinatore di programma" che sia il punto nodale e di sintesi dell'insieme delle iniziative attivate dai diversi centri di responsabilità che insistono sul medesimo programma, sia anche responsabile dell'elaborazione dei piani di attuazione e del monitoraggio dell'efficacia ed efficienza della gestione e che renda conto regolarmente dei risultati ottenuti. E' in ogni caso auspicabile che alla riclassificazione del bilancio segua una riorganizzazione interna delle Amministrazioni in modo da far coincidere programmazione economico-finanziaria a gestione e responsabilità.

4. È cruciale migliorare la capacità delle Amministrazioni di riesaminare in modo regolare e critico l'insieme delle politiche di spesa di cui sono responsabili e di programmare la loro azione nel medio periodo. In questo senso, l'intenzione è quella di estendere il metodo di lavoro inaugurato con l'avvio della *spending review* a tutte le Amministrazioni ed integrare pienamente tale metodo nel processo decisionale del bilancio. I programmi di revisione verrebbero avviati in ciascuna amministrazione gradualmente e a cicli prestabiliti. Le analisi elaborate in tale sede dovranno fornire la base analitica per una programmazione pluri-annuale (ad esempio 3 anni), che definisca gli obiettivi di miglioramento (in termini di produttività, livello di servizio e efficacia) in termini di specifici indicatori per ciascun programma, le risorse da impiegare o da riallocare, i relativi piani dettagliati di attuazione e le metodologie per la verifica sistematica dei risultati. Gli obiettivi di miglioramento dovrebbero essere: (i) sufficientemente ambiziosi, in modo da richiedere un effettivo sforzo operativo e di riforma ove richiesto; (ii) misurabili e quindi verificabili *ex post*, per permettere una seria valutazione dei risultati ottenuti rispetto agli impegni presi; (iii) espressi in termini del risultato finale (*outcome*), più che dell'*input* necessario per ottenerlo, per rendere esplicita la finalità di servizio pubblico che si intende ottenere in termini di azioni/beni che interessano direttamente i cittadini. Obiettivi in termini di *outcome*, invece che di *input* richiesti, andrebbero anche incontro all'esigenza di lasciare una più ampia flessibilità di bilancio dei singoli dicasteri in quanto alle modalità di utilizzo degli stanziamenti. All'inizio di ogni nuovo ciclo verrebbe, quindi, effettuata una riesamina complessiva del livello di realizzazione dei piani di attuazione e dei risultati raggiunti, ed apportate le modifiche o correzioni necessarie. I piani di attuazione proposti e il rendiconto dei risultati ottenuti rappresenterebbero quindi la base di partenza per la decisione di allocazione delle risorse in sede di preparazione della Legge finanziaria. La quale dovrebbe fornire più di quanto oggi avvenga un quadro certo pluriennale per il bilancio delle Amministrazioni, elemento necessario per dare certezza delle risorse a disposizione e per poter programmare veri risparmi, modifiche organizzative e legislative.

5. Un quinto, fondamentale ambito di azione è quello della maggiore trasparenza e capacità di rendere conto del proprio operato (*accountability*) da parte delle pubbliche Amministrazioni. Ad una maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse assegnate ai responsabili dell'azione pubblica deve corrispondere una maggiore trasparenza e responsabilità. Ciò non solo risponde ad un principio fondamentale di democrazia, ma anche favorisce la buona gestione delle risorse pubbliche. L'esperienza internazionale mostra infatti che, pubblicando e rendendo regolarmente disponibili all'utenza, oltre che agli organi preposti al controllo, dati dettagliati sull'efficienza e precisi indicatori di *performance* delle Amministrazioni, si registrano aumenti molto significativi dell'efficienza ed efficacia operativa e, in buona sostanza, della qualità dei servizi offerti dalle Amministrazioni pubbliche.

In tale ottica, potrà anche essere formalizzato un resoconto periodico (ad esempio annuale) al Parlamento sui programmi di spesa dello Stato. I ministri responsabili dei programmi di spesa riporterebbero regolarmente sullo stato dei piani di attuazione dei programmi, sugli atti compiuti per il raggiungimento degli obiettivi e sulle misure adottate per migliorare l'efficienza operativa. In tal modo, si potenzierebbe il ruolo di monitoraggio del Parlamento e si fornirebbe una base di informazioni solida per scelte più consapevoli sulle allocazioni delle risorse.

3.3.2 Applicare l'intesa su produttività e merito nel pubblico impiego

L'opera di riforma del sistema di bilancio e dell'allocazione delle risorse pubbliche potrà essere effettivamente incisiva solo se accompagnata da una riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche. Spendere meglio, migliorare sensibilmente la qualità dei servizi pubblici, è certamente una questione di volontà politica; ma non solo; è, altrettanto, questione di gestione concreta delle risorse - in primo luogo umane - a livello centrale e territoriale, nonché di impegno costante dei singoli dirigenti e funzionari pubblici. La riqualificazione della spesa non può prescindere da un aumento significativo della produttività del lavoro nella Pubblica Amministrazione.

Il nuovo ciclo di rinnovi contrattuali nel pubblico impiego offre l'occasione per una revisione delle norme che regolano nel concreto l'impiego della forza lavoro nella Pubblica Amministrazione. L'intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche sottoscritta il 6 aprile 2007 dal Governo, le rappresentanze degli enti locali e territoriali e le Organizzazioni Sindacali⁶⁶ e la direttiva all'ARAN da parte dell'Organismo di Coordinamento dei Comitati Di Settore (cd. "Direttiva madre", che stabilisce i criteri e le linee lungo le quali vengono stipulati i contratti dei diversi settori del pubblico impiego) che ne recepisce le indicazioni, hanno posto le basi per alcune innovazioni di sostanza per il quadriennio normativo 2006-2009. Tra i punti di maggiore rilievo vi sono:

- misurazione della qualità e quantità dei servizi: viene affermato il principio che l'adozione e diffusione di un metodo fondato sulla fissazione di obiettivi e sulla misurazione dei risultati dell'azione amministrativa è la base dell'intero impianto di riorganizzazione della PA e per la valutazione dell'apporto collettivo ed individuale ai risultati. Vengono anche predisposti appositi strumenti di rilevazione del grado di soddisfazione dei cittadini utenti;
- politiche retributive e produttività collettiva ed individuale: si stabilisce che l'erogazione delle componenti accessorie della retribuzione, determinate nella contrattazione integrativa di secondo livello, sia ispirata a principi meritocratici. In questo senso, viene affermata la necessità che la contrattazione collettiva individui criteri di tipo soggettivo e meritocratico per contrastare la tendenza ad una distribuzione spesso indiscriminata delle risorse incentivanti e si stabilisce

⁶⁶ Il documento è disponibile al seguente link: http://www.funzionepubblica.it/ministro/pdf/intesa_lavoro_pubblico.pdf

che una parte predominante della retribuzione accessoria venga collegata al raggiungimento degli obiettivi prefissati;

- valutazione e progressione di carriera: si prevede la creazione di metodologie che consentano di apprezzare l'apporto del singolo dipendente e del gruppo (produttività individuale e collettiva) anche tramite la determinazione di *standards* di rendimento richiesti in relazione alle finalità dell'organizzazione; si stabilisce che: (i) la valutazione della dirigenza e del personale in posizioni organizzative avvenga in base ai risultati conseguiti e con riferimento alla misurazione dei servizi e parametri di capacità manageriale; (ii) la progressione professionale avvenga in base ai risultati conseguiti ed all'esperienza professionale effettivamente acquisita e non in base all'anzianità di servizio; (iii) in caso di valutazione negativa, venga prevista la possibilità per l'Amministrazione di assumere misure sanzionatorie sul piano retributivo. Viene inoltre garantita la disponibilità, per le associazioni di consumatori o utenti, centri di ricerca o altri osservatori qualificati, dei dati sul rendimento complessivo delle Amministrazioni.
- riassetto normativo e autonomia di bilancio per la dirigenza: si stabilisce la riduzione del numero di dirigenti in rapporto al personale; la eliminazione della progressione automatica di carriera e il collegamento di incarichi e retribuzioni ai risultati della valutazione. Viene stabilito il principio di autonomia del dirigente nell'individuare la migliore organizzazione della propria struttura e dell'autonomia di *budget*, con l'opportunità di reinvestire nella propria struttura parte dei risparmi conseguiti;
- formazione e aggiornamento: vengono svincolati da meccanismi di progressione interna ed orientati alle effettive necessità funzionali, tenendo conto, altresì, delle esigenze personali, in coerenza con gli obiettivi istituzionali delle Amministrazioni;
- mobilità settoriale e funzionale: viene prevista l'individuazione di meccanismi contrattuali di sostegno ed incentivazione alla mobilità territoriale e funzionale mediante agevolazioni economiche, sia dirette che indirette, e la creazione di una banca dati delle posizioni vacanti per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di dipendenti pubblici che intendono cambiare collocazione.

Si tratta, quindi, in generale di primi passi importanti, seppur certo non conclusivi, per avviare una riorganizzazione del sistema del pubblico impiego ponendo il merito e i risultati al centro dell'azione della Pubblica Amministrazione. Le innovazioni in tema di responsabilità, valutazione del merito e flessibilità nell'utilizzo delle risorse umane offrono una base per iniziare l'azione di ammodernamento degli apparati statali, e per attuare il riesame organizzativo e gestionale necessario a valorizzare il più possibile le risorse di capitale umano nella Pubblica Amministrazione.

E' cruciale che ora tali indicazioni trovino effettivo e concreto riscontro nei contratti di tutti i settori del pubblico impiego che verranno redatti nei prossimi mesi. I primi passi si riscontrano nel

contratto del comparto Ministeri, a cui il Consiglio dei Ministri del 30 agosto 2007 ha dato parere favorevole all'ipotesi predisposta in sede ARAN: si rende più facile l'incontro tra domanda e offerta (mobilità) rendendo esplicito l'obbligo delle amministrazioni di creare delle banche dati di posizioni vacanti da aggiornare periodicamente; si destina una quota – molto ridotta in verità - delle risorse del Fondo Unico di Amministrazione a premiare il grado di soddisfacimento dei cittadini e il merito e l'impegno individuale. A fronte di una quota limitata di risorse, si rileva positivamente sotto l'aspetto qualitativo l'obbligo a predisporre sistemi auspicabilmente trasparenti e scientificamente ineccepibili sia per misurare la soddisfazione degli utenti del servizio pubblico, sia per misurare l'impegno individuale. Anche l'ipotesi di accordo relativo al personale non dirigente del comparto degli enti pubblici non economici siglata dall'ARAN e dalle organizzazioni sindacali introduce elementi per la valutazione del merito individuale⁶⁷.

E' l'intero sistema della contrattazione pubblica che però andrebbe ripensato. Le linee d'azione dovrebbero portare a fare in modo che le risorse per la contrattazione integrativa siano più esplicitamente individuate all'interno dei singoli comparti, diventino oggetto di vera negoziazione, maggiormente differenziate tra comparti e siano esplicitamente premianti del merito, sia individuale che dell'ufficio di appartenenza.

3.3.3 Avviare il Federalismo Fiscale

Dagli Enti Locali dipende ormai circa il 30 per cento della spesa totale delle pubbliche Amministrazioni (più della metà se si esclude la spesa previdenziale e per interessi sul debito pubblico). E' chiaro quindi che è essenziale il loro concorso sia nell'opera di risanamento dei conti pubblici che in quella di miglioramento della qualità ed efficienza della spesa.

La Manovra finanziaria per il 2007 aveva già compiuto passi importanti in questa direzione, definendo un nuovo *Patto di Stabilità Interno* per superare i vincoli posti in passato alle autonomie e consentendo di coniugare libertà di scelta con responsabilità finanziaria, per far sì che anche gli Enti Locali contribuiscano al recupero di efficienza delle pubbliche Amministrazioni.

Con il disegno di legge delega, si pongono le basi per dare piena attuazione al Titolo V della Costituzione. Il d.d.l ha l'obiettivo di determinare, in concerto con le Regioni e le Autonomie locali, i principi e i criteri direttivi per l'attuazione delle norme costituzionali, effettuando una profonda revisione del sistema di finanziamento degli Enti territoriali. Il nuovo sistema di finanziamento si ispira ad alcuni principi di fondo:

- realizzare l'equilibrio tra funzioni pubbliche e responsabilità finanziarie;

⁶⁷ Entrambe le ipotesi di accordo sono disponibili sul sito: www.aranagenzia.it

- garantire un’adeguata perequazione tra territori con diversa dotazione di risorse e differenti bisogni;
- sostituire il criterio della spesa storica;
- assicurare il coordinamento tra i diversi livelli di governo;
- rispettare il Patto europeo di Stabilità e Crescita.

Per il raggiungimento di tali obiettivi, e in armonia con il dettato costituzionale, il nuovo sistema di finanziamento degli Enti decentrati individua nei tributi regionali e locali e nelle compartecipazione ai tributi erariali la fonte primaria di finanziamento delle funzioni ad esse attribuite. Nel contempo, l’esercizio dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale viene garantito da un sistema di trasferimenti perequativi capaci di assicurare il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti tali diritti e delle funzioni fondamentali degli Enti Locali.

In aggiunta a tali risorse, vengono poi assicurati a determinati Enti territoriali trasferimenti addizionali finalizzati a: rimuovere specifici squilibri economico-sociali; promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale; sostenere l’effettivo esercizio dei diritti alla persona, fermi restando gli impegni assunti dal Governo in sede comunitaria e nazionale.

I fabbisogni di spesa, alla base della perequazione delle risorse, dovranno essere puntualmente definiti da criteri razionali e coerenti con i costi *standard* delle prestazioni erogate e non semplicemente coincidere con la spesa storica, come di fatto avviene oggi.

Si tratta nel complesso di un passo di rilevanza istituzionale, fortemente voluto dal sistema delle autonomie locali. Si sostituisce un mero decentramento di funzioni e di decisioni prese al centro con un reale sistema di Federalismo Fiscale, per rafforzare la libertà e la responsabilità degli amministratori locali e la robustezza del tessuto democratico.

Appendici

Appendice I - La nuova classificazione del bilancio dello Stato

Codice Missione	Descrizione Missione	Descrizione Programma	Amministrazione (AMM)
1	Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	001 Organi costituzionali	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		002 Organi a rilevanza costituzionale	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		003 Presidenza del Consiglio dei Ministri	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
2	Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	001 Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	MINISTERO DELL'INTERNO
3	Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	001 Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		002 Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	MINISTERO DELL'INTERNO
		003 Trasferimenti a carattere generale ad Enti locali	MINISTERO DELL'INTERNO
		004 Federalismo	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		005 Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
4	L'Italia in Europa e nel mondo	001 Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
		002 Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
		003 Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
		004 Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
		005 Cooperazione in materia culturale	MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
		006 Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
		007 Integrazione europea	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
		008 Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

		009 Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del del Paese all'estero	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
		010 Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		011 Politica economica e finanziaria in ambito internazionale	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
5	Difesa e sicurezza del territorio	001 Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	MINISTERO DELLA DIFESA
		002 Approntamento e impiego delle forze terrestri	MINISTERO DELLA DIFESA
		003 Approntamento e impiego delle forze navali	MINISTERO DELLA DIFESA
		004 Approntamento e impiego delle forze aeree	MINISTERO DELLA DIFESA
		005 Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	MINISTERO DELLA DIFESA
		006 Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	MINISTERO DELLA DIFESA
		007 Sicurezza militare	MINISTERO DELLA DIFESA
		008 Missioni militari di pace	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
6	Giustizia	001 Amministrazione penitenziaria	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
		002 Giustizia civile e penale	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
		003 Giustizia minorile	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
		004 Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
7	Ordine pubblico e sicurezza	001 Contrasto al crimine	MINISTERO DELL'INTERNO
		002 Ordine pubblico	MINISTERO DELL'INTERNO
		003 Prevenzione generale e controllo del territorio	MINISTERO DELL'INTERNO
		004 Sicurezza democratica	MINISTERO DELL'INTERNO
		005 Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		006 Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
		007 Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	MINISTERO DEI TRASPORTI
8	Soccorso civile	001 Interventi per soccorsi	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
		002 Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	MINISTERO DELL'INTERNO

		003 Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	MINISTERO DELL'INTERNO
		004 Interventi per pubbliche calamità	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		005 Protezione civile	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
9	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	001 Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
		002 Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
		003 Sostegno al settore agricolo	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		004 Tutela, valorizzazione e vigilanza della qualità dei prodotti tipici e biologici	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
		005 Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
10	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	001 Gestione risorse energetiche, regolamentazione generale ed autorizzazioni nel settore energetico	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		002 Utilizzo razionale ed efficiente dell'energia e regolamentazione del settore minerario	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		003 Sicurezza e compatibilità ambientale dell'uso delle fonti energetiche, ivi compresi gli usi non energetici del nucleare	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
11	Competitività e sviluppo delle imprese	001 Incentivazione per lo sviluppo industriale	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		002 Promozione e incentivazione dello sviluppo settoriale, imprenditoriale e produttivo	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		003 Riassetto industriali di settore e di area	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		004 Incentivi alle imprese	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
12	Regolazione dei mercati	001 Iniziative per la tutela dei consumatori	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		002 Interventi per promuovere la concorrenza	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		003 Vigilanza sui mercati e sui prodotti	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

13	Diritto alla mobilità	001 Gestione della sicurezza e della mobilità stradale	MINISTERO DEI TRASPORTI
		002 Logistica ed intermodalità nel trasporto	MINISTERO DEI TRASPORTI
		003 Sistemi portuali	MINISTERO DEI TRASPORTI
		004 Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	MINISTERO DEI TRASPORTI
		005 Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	MINISTERO DEI TRASPORTI
		006 Sviluppo della mobilità locale	MINISTERO DEI TRASPORTI
		007 Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo	MINISTERO DEI TRASPORTI
		008 Sostegno allo sviluppo del trasporto	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
14	Infrastrutture pubbliche e logistica	001 Edilizia statale	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE
		002 Intermodalità infrastrutturale	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE
		003 Opere strategiche	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE
		004 Sistemi ferroviari locali	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE
		005 Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE
		006 Sistemi portuali ed aeroportuali	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE
		007 Sistemi stradali e autostradali	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE
		008 Opere pubbliche e infrastrutture	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		009 Sicurezza, vigilanza e regoalmentazione delle infrastrutture	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE
15	Comunicazioni	001 Radiodiffusione sonora e televisiva	MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI
		002 Regolamentazione e vigilanza delle comunicazioni elettroniche	MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI
		003 Servizi postali e telefonici	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI
		004 Sostegno all'editoria	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
16	Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	001 Politica commerciale	MINISTERO DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE
		002 Promozione del made in Italy	MINISTERO DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE
		003 Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese	MINISTERO DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE

17	Ricerca e innovazione	001 Ricerca e sviluppo nel settore ICT per il mercato	MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI
		003 Ricerca in materia ambientale	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE
		004 Ricerca in materia di beni e attività culturali	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
		006 Ricerca nel settore dei trasporti	MINISTERO DEI TRASPORTI
		007 Ricerca per il settore della sanità pubblica	MINISTERO DELLA SALUTE
		008 Ricerca per il settore zooprofilattico	MINISTERO DELLA SALUTE
		009 Ricerca scientifica e tecnologica applicata	MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
		010 Ricerca scientifica e tecnologica di base	MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
		011 Ricerca tecnologica nel settore della difesa	MINISTERO DELLA DIFESA
		012 Attività di ricerca in materia di politiche del lavoro e previdenziale	MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
		013 Ricerca in materia di politiche sociali	MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE
		014 Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		015 Ricerca di base e applicata	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		016 Ricerca per la didattica	MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
18	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	001 Conservazione dell'assetto idrogeologico	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE
		003 Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE
			MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI
		005 Sviluppo sostenibile	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
			MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE
		006 Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE
		007 Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE
			MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
008 Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE		

19	Casa e assetto urbanistico	001 Edilizia abitativa e politiche territoriali	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		002 Politiche abitative	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE
		003 Politiche urbane e territoriali	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE
20	Tutela della salute	001 Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana	MINISTERO DELLA SALUTE
		002 Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria	MINISTERO DELLA SALUTE
		003 Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE MINISTERO DELLA SALUTE
		004 Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	MINISTERO DELLA SALUTE
		005 Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	MINISTERO DELLA SALUTE
21	Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	001 Sostegno e vigilanza ad attività culturali	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
		002 Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
		003 Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
		004 Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
		005 Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
22	Istruzione scolastica	001 Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
		002 Istruzione prescolastica	MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
		003 Istruzione elementare	MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
		004 Istruzione secondaria inferiore	MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
		005 Istruzione secondaria superiore	MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
		006 Istruzione post	MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

		secondaria	
		007 Istruzione degli adulti	MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
		008 Diritto allo studio, condizione studentesca	MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
		009 Istituzioni scolastiche non statali	MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
		010 Sostegno all'istruzione	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
23	Istruzione universitaria	001 Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
		002 Istituti di alta cultura	MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
		003 Sistema universitario e formazione post-universitaria	MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
24	Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia	001 Assistenza sociale, promozione dei diritti e misure di sostegno per particolari categorie sociali - Trasferimenti ad enti territoriali, previdenziali e assistenziali	MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE
		002 Associazionismo, volontariato e formazioni sociali	MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE
		003 Interventi a favore delle persone non autosufficienti	MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE
		004 Lotta alle dipendenze	MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE
		005 Protezione sociale per particolari categorie	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		006 Garanzia dei diritti dei cittadini	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		007 Sostegno alla famiglia	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		008 Promozione dei diritti e delle pari opportunità	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
25	Politiche previdenziali	002 Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
			MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
26	Politiche per il lavoro	001 Regolamentazione e vigilanza del lavoro	MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
		002 Infortuni sul lavoro	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		003 Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
		004 Sostegno al reddito	MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
		005 Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

27	Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	001 Flussi migratori per motivi di lavoro	MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE
		002 Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	MINISTERO DELL'INTERNO
		003 Gestione flussi migratori	MINISTERO DELL'INTERNO
		004 Interventi di integrazione sociale delle persone immigrate e in favore dei minori stranieri non accompagnati	MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE
		005 Rapporti con le confessioni religiose	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE MINISTERO DELL'INTERNO
28	Sviluppo e riequilibrio territoriale	001 Politiche per il miglioramento delle strutture istituzionali territoriali che partecipano ai processi di coesione e di sviluppo	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		002 Politiche per il sostegno dei sistemi produttivi per il mezzogiorno e le aree sottoutilizzate	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		003 Politiche per l'infrastrutturazione territoriale per il mezzogiorno e le aree sottoutilizzate	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
29	Politiche economico-finanziarie e di bilancio	001 Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		002 Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		003 Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		004 Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		005 Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
30	Giovani e sport	001 Attività ricreative e sport	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		002 Incentivazione e sostegno alla gioventù	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
31	Turismo	001 Sviluppo e competitività del turismo	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

32	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	001 Servizi generali, formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		002 Indirizzo politico	<p>MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE</p> <p>MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO</p> <p>MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE</p> <p>MINISTERO DELLA GIUSTIZIA</p> <p>MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI</p> <p>MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE</p> <p>MINISTERO DELL'INTERNO</p> <p>MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE</p> <p>MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE</p> <p>MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI</p> <p>MINISTERO DELLA DIFESA</p> <p>MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI</p> <p>MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI</p> <p>MINISTERO DELLA SALUTE</p> <p>MINISTERO DEI TRASPORTI</p> <p>MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA</p> <p>MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE</p> <p>MINISTERO DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE</p>
		003 Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	<p>MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE</p> <p>MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO</p> <p>MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE</p> <p>MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI</p> <p>MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE</p> <p>MINISTERO DELL'INTERNO</p> <p>MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE</p> <p>MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE</p> <p>MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI</p>

			MINISTERO DELLA DIFESA
			MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
			MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
			MINISTERO DELLA SALUTE
			MINISTERO DEI TRASPORTI
			MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
			MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE
			MINISTERO DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE
33	Fondi da ripartire	001 Fondi da assegnare	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
			MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
			MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
			MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
			MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
			MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
			MINISTERO DELL'INTERNO
			MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE
			MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE
			MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI
			MINISTERO DELLA DIFESA
			MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
			MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
			MINISTERO DELLA SALUTE
			MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
			MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE
			MINISTERO DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE
		002 Fondi di riserva e speciali	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
34	Debito pubblico	001 Oneri per il servizio del debito statale	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
			MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
		002 Rimborsi del debito statale	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
			MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI

Appendice II – Direttiva del Presidente del Consiglio del 3 luglio 2007

Vista l'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400 recante "Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Vista la legge 5 agosto 1978, n. 468 recante "Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio.";

Vista la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze del 5 giugno 2007, n. 21 relativa alla "previsione di bilancio per l'anno 2008 e per il triennio 2008-2010 – Budget per l'anno 2008";

Considerato il generale processo di razionalizzazione della spesa pubblica e dei relativi processi, ivi compresa la riclassificazione del bilancio dello Stato e l'avvio del programma di revisione della spesa pubblica

Ritenuta la necessità di individuare le modalità per la predisposizione delle proposte di modifica alla legislazione vigente in materia di spesa pubblica,

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 28 giugno 2007;

Sulla proposta del Ministro dell'economia e delle finanze

EMANA
la seguente direttiva:

PREMESSA

La presente direttiva – preannunciata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze con la circolare n. 21 del 5 giugno 2007 concernente "Previsione di bilancio per l'anno 2008 e per il triennio 2008-2010 – Budget per l'anno 2008" – rappresenta una novità di rilievo per la predisposizione della legge Finanziaria e si inserisce all'interno di un generale processo di razionalizzazione della spesa pubblica e dei processi che la governano, che include la riclassificazione del bilancio dello Stato e l'avvio del programma di revisione della spesa pubblica (cosiddetta *spending review*) previsto dalla Legge Finanziaria per il 2007. Le motivazioni che giustificano la presente direttiva sono molteplici:

- a) la discussione sulla spesa pubblica sia in sede governativa, sia in sede Parlamentare si concentra prioritariamente su due livelli estremi: i saldi di bilancio, ovvero gli obiettivi da perseguire nell'ambito del Trattato di Maastricht da una parte; gli interventi puntuali e di dettaglio per individuare specifiche iniziative di spesa dall'altra. La riclassificazione del bilancio dello Stato presentata con la citata circolare del 5 giugno 2007 offre uno strumento al Governo per orientare la discussione verso i programmi, insiememente omogenei di azioni immediatamente e univocamente individuabili;
- b) gli obiettivi macroeconomici e di finanza pubblica illustrati nel DPEF rimangono spesso scollegati dai processi amministrativi di gestione della spesa pubblica; è necessario individuare modalità che permettano di rendere coerenti i macro obiettivi all'interno delle specifiche azioni perseguite dalle amministrazioni;

- c) il processo di presentazione delle proposte di variazione della legislazione vigente non è definito né dalla normativa, né dalla prassi e si realizza attraverso un approccio a volte disorganico che non garantisce una coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica non solo con riferimento ai saldi, ma anche agli obiettivi di contenimento della dinamica della spesa pubblica; ciò implica una predisposizione convulsa durante le ultime settimane di settembre, con il rischio di errori materiali e formali;
- d) l'obiettivo dello "spendere meglio" è centrale per coniugare il processo di consolidamento strutturale dei conti pubblici con il sostegno al rilancio economico in un contesto di progressiva riduzione delle iniquità sociali. Per qualificare la spesa pubblica è necessaria una valutazione interna alle amministrazioni sulle iniziative in corso e sulla loro effettiva congruità con gli obiettivi strategici fissati dai livelli politici;
- e) il processo di formazione del disegno di legge finanziaria si concentra nel mese di settembre; per rendere tale processo più efficace e facilitare la discussione politica è auspicabile disporre già dall'inizio del mese di un quadro complessivo di proposte che possano essere discusse e vagliate al fine della predisposizione del disegno di legge per il 30 settembre.

La citata circolare 5 giugno 2007 anticipa il cambio di passo ed il nuovo approccio alla spesa pubblica, presentando la nuova classificazione del bilancio per missioni e programmi. La presente direttiva individua le modalità per la predisposizione delle proposte di modifiche alla legislazione vigente in materia di spesa pubblica.

1. QUADRO DI FINANZA PUBBLICA DI RIFERIMENTO

Il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2008-2011 pone l'indebitamento netto programmatico per il 2008 al 2,2% del Prodotto Interno Lordo. Ciò implica che – per la prima volta dopo anni – non è necessaria una manovra correttiva di finanza pubblica per raggiungere gli obiettivi prefissati.

D'altra parte, vi sono misure per le quali esistono impegni, ancorché non vincolati da leggi, a cui tutti i Governi hanno tradizionalmente dato attuazione, oppure impegni presi dall'attuale Governo che devono essere tramutati in legge, oppure ancora iniziative che si intende attuare e finanziare attraverso variazioni normative nell'ambito del disegno di legge finanziaria. La predisposizione di tale disegno deve porsi in continuità con le azioni intraprese in questi mesi per aumentare l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica. In particolare, l'insieme delle proposte di modifica che verranno avanzate dai dicasteri deve determinare una invarianza del tendenziale della spesa primaria in valore assoluto al fine di non richiedere aumenti della pressione fiscale.

Per ottenere tale quadro a livello complessivo dell'intera pubblica amministrazione, l'invarianza di spesa deve essere ricercata all'interno di ciascun Ministero. In pratica, ogni proposta di aumento

delle risorse deve trovare una compensazione con proposte di contenimento di qualche altro programma già in essere presso lo stesso Ministero.

Il raggiungimento di tale ambizioso obiettivo – l'unico possibile per coniugare la tenuta dei conti pubblici con la riqualificazione della spesa per favorire crescita ed equità – richiede una rivisitazione dei propri programmi di spesa. Su tale fronte, alcuni Ministeri (Giustizia, Interni, Infrastrutture, Trasporti, Pubblica Istruzione) hanno avviato insieme alla Commissione tecnica per la finanza pubblica, su indicazione del Ministero dell'economia e delle finanze, gruppi di lavoro per l'analisi e valutazione della spesa pubblica (*spending review*).

2. MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLE PROPOSTE DI VARIAZIONE DELLA LEGISLAZIONE VIGENTE

Il nuovo bilancio - organizzato in 34 missioni e 169 programmi - crea le premesse per una profonda razionalizzazione del processo di formazione del disegno di legge finanziaria. Essa sarà strutturata in modo da ricondurre alle missioni e programmi individuati nel bilancio le risorse che verranno movimentate. Per fare ciò, le proposte dovranno essere presentate utilizzando l'allegata scheda-programma (allegato 1), una per ogni programma che si intende modificare in senso espansivo.

Per raggiungere l'obiettivo di una manovra netta nulla e una invarianza della pressione fiscale, le modifiche legislative di aumento di risorse da destinare ad un programma devono trovare idonea compensazione nel definanziamento o ridimensionamento di altri programmi, con riduzione delle relative autorizzazioni di spesa.

A tale scopo, dovrà essere compilato l'allegato 2. L'allegato 3 sintetizza l'insieme delle proposte di modifica (sia in senso espansivo che restrittivo).

Come si evince dai documenti allegati, ogni proposta deve allora contenere i seguenti elementi:

1. risorse aggiuntive richieste per il triennio di riferimento della legge finanziaria;
2. ragioni che giustificano la movimentazione delle risorse (in aumento e in diminuzione) e legame con gli obiettivi enunciati nel DPEF;
3. ordine decrescente di priorità;
4. obiettivi che persegue la proposta (collegandolo con gli obiettivi strategici del Ministero);
5. elementi o parametri utilizzati per quantificare gli effetti delle variazioni proposte;
6. eventuali norme vigenti da modificare e formulazioni dell'ipotesi di modifica;
7. eventuale bozza di articolato per interventi normativi.

Ogni amministrazione potrà proporre una variazione dei programmi ad essa assegnati e quelli di pertinenza inclusi nel bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze, elencando le proposte di variazione alle risorse stanziare nelle tabelle allegata alla legge finanziaria e indicando la compensazione.

Le proposte normative dovranno garantire il rigoroso rispetto dell'articolo 11 della legge n. 468/1978 sul contenuto proprio del disegno di legge finanziaria (sono escluse norme di delega, di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, microsettoriali e tutte quelle norme prive di effetti finanziari a decorrere dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale).

Nel predisporre le proposte, è infine auspicabile che i cinque Ministeri che hanno avviato la *spending review* facciano coincidere questo processo di elaborazione con quello in corso con il coordinamento della Commissione tecnica per la finanza pubblica.

3. TEMPI E MODALITÀ DI INVIO DELLE PROPOSTE.

Le schede-programma, debitamente compilate e sottoscritte dal Ministro proponente, andranno inviate entro il 10 settembre 2007 al Gabinetto del Ministro dell'economia e delle finanze, utilizzando l'indirizzo di posta elettronica specificatamente dedicato (finanziaria.2008@tesoro.it).

Roma, 3 luglio 2007

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO
DEI MINISTRI

IL MINISTRO DELL'ECONOMIA
E DELLE FINANZE

Appendice III - Blocco delle assunzioni: Settori non compresi nel sistema del blocco con deroghe

Comparto scuola

Il personale del comparto Scuola non è interessato dalla normativa vigente in materia di blocco delle assunzioni, in quanto il servizio pubblico dell'istruzione deve essere istituzionalmente assicurato. In ogni caso, per detto comparto hanno trovato applicazione norme limitative, finalizzate prevalentemente alla razionalizzazione degli organici del personale docente ed Ausiliario Tecnico Amministrativo (ATA).

Nell'ultimo quinquennio, le norme di contenimento previste dalle leggi finanziarie (l.f. n. 448/2001, l.f. n. 289/2002) hanno interessato complessivamente e consecutivamente gli anni scolastici dal 2002/2003 al 2005/2006, mentre per l'anno scolastico 2006/2007 non sono state previste misure di razionalizzazione con conseguenti effetti di crescita del personale.

L'ultima Legge finanziaria (l.f. 2007) prevede, per effetto di specifiche misure di contenimento di cui all'art. 1, comma 605, lettera a), d), e) ed f), comma 609 e comma 610, la riduzione, a decorrere dall'anno scolastico 2007/2008, di circa 43.000 unità di personale docente ed ATA, incrementate di ulteriori 4.000 unità, a decorrere dall'anno scolastico 2008/2009, per una riduzione complessiva, a regime, di circa 47.000 unità.

Le economie conseguenti alle predette misure ammonterebbero a circa 448 milioni di euro per l'anno 2007, 1324 milioni di euro per il 2008 e circa 1402 milioni di euro a decorrere dal 2009.

Autonomie locali

Fino all'anno 2006 le autonomie locali sono state sottoposte a vincoli che sostanzialmente si traducevano in un blocco parziale delle assunzioni a tempo indeterminato attraverso l'indicazione di obiettivi finanziari stabiliti in sede di Legge finanziaria ed il cui percorso applicativo veniva condiviso con il sistema delle autonomie in sede di conferenza unificata. La legge n. 296/2006 – e specificamente il comma 557, che riguarda gli Enti Locali sottoposti alle regole del patto di stabilità interno – ha rappresentato una significativa inversione di tendenza rispetto alla precedente disciplina, come evidenziato dalla esplicita disapplicazione del comma 98 della Legge Finanziaria n. 311/2004 e del comma 198 della Legge finanziaria n. 266/2005.

Il Legislatore ha inteso, in linea con la nuova impostazione e le nuove regole del *Patto di stabilità interno*, operare sul versante del personale, prevedendo - in luogo della puntuale disciplina vincolistica precedentemente prevista, i cui obiettivi di economia sono confluiti nel *Patto*, concorrendo a determinarne i saldi finanziari – un obiettivo generale di contenimento delle relative spese. Tale previsione è destinata ad operare in termini rafforzativi rispetto al

raggiungimento dell'obiettivo finanziario previsto dal *Patto di stabilità interno*, come una leva, da modulare autonomamente, a disposizione dell'Ente, ai fini del rispetto dei saldi finanziari (individuati anche in considerazione del fattore relativo al personale) fissati dalle regole del Patto.

Alla verifica degli effetti finanziari di tale norma e del rispetto del *Patto di stabilità* da parte degli Enti sono preordinati appositi strumenti di monitoraggio predisposti dalla Ragioneria Generale, sulla base dei dati che gli Enti sopra citati sono tenuti a trasmettere. Si rappresenta che le relative risultanze potranno essere disponibili dall'autunno 2007.

Per gli enti non sottoposti alle regole del *Patto di stabilità interno*, una specifica disposizione della Legge finanziaria per il 2007 – il comma 562 – individua una disciplina con riferimento alle assunzioni di personale a tempo indeterminato (può essere reintegrato il personale cessato nel 2006) e alle spese complessive per il personale (non possono superare il totale della spesa del 2004).

Enti del Servizio Sanitario Nazionale

Anche tale comparto, fino all'anno 2006 è stato sottoposto ad un sistema vincolistico analogo a quello definito per le autonomie locali. Anche per tale settore, la Legge finanziaria per l'anno 2007 – art. 1, comma 565 - ha rappresentato una significativa inversione di tendenza rispetto alla precedente disciplina, come evidenziato dalla esplicita sostituzione, a decorrere dal 2007, delle misure previste dal comma 98 della Legge finanziaria n. 311/2004 e del comma 198 della Legge finanziaria n. 266/2005, da quelle indicate nello stesso comma 565.

Il Legislatore ha inteso operare sul versante del personale, prevedendo - in luogo della puntuale disciplina vincolistica precedentemente prevista - un obiettivo generale di contenimento delle relative spese complessive (riduzione della spesa totale per il personale nella misura dell'1,4 per cento rispetto all'anno 2004) destinato ad operare in termini rafforzativi rispetto al raggiungimento del più generale obiettivo di equilibrio economico finanziario del Servizio Sanitario nell'ambito di ciascuna Regione con riferimento agli Enti sanitari operanti nei rispettivi territori. In coerenza con tale quadro la disposizione in esame ha previsto che alla verifica dell'effettivo conseguimento dell'obiettivo in materia di personale si provvede nell'ambito del Tavolo Tecnico per la verifica degli adempimenti, di cui all'articolo 12 dell'Intesa del 23 marzo 2005 e che ciascuna Regione è giudicata adempiente ove si sia accertato l'effettivo conseguimento dello stesso ovvero, in caso di mancato conseguimento, nell'ipotesi in cui abbia comunque assicurato l'equilibrio economico.

Relativamente ai risultati conseguiti con il sistema vigente sino all'anno 2006, la minore efficacia delle misure previste per gli enti del SSN è motivata dalle previste esclusioni dal

regime limitativo per il personale infermieristico (esclusioni “interpretate” dagli enti del SSN in modo particolarmente estensivo) nonché dall’asserita esigenza di assicurare i livelli Essenziali di Assistenza (LEA).

Università

Ai sensi dell’art. 105 della Legge n. 311/2005, le assunzioni di personale docente, ricercatore e tecnico amministrativo delle Università vengono effettuate previa adozione di programmi triennali di fabbisogno del personale a tempo determinato e indeterminato, tenuto conto delle risorse a tal fine stanziare nei rispettivi bilanci.

La valutazione di tali programmi è demandata al Ministero dell’Università e della Ricerca.

L’anzidetto comma 105 tiene fermo il limite del 90 per cento delle risorse del fondo di finanziamento ordinario previsto dalla normativa vigente (art. 51 Legge n. 449/97).

Appendice IV - Le caratteristiche del blocco delle assunzioni per l'anno 2007. La stabilizzazione del personale precario

Nell'anno 2007 il sistema del blocco delle assunzioni con fondo per le deroghe ha subito significative innovazioni specie in relazione all'obiettivo del Governo di ridurre le forme di precariato in quanto:

- Il fondo per le assunzioni in deroga è stato portato a 71 milioni di euro per l'anno 2007 ed a 151 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008, per consentire l'assunzione prioritaria di 2.000 unità appartenenti ai Corpi di Polizia (art. 1, comma 513 l.f. 2007);

- una quota del fondo per le deroghe, pari al 20 per cento è destinata alla stabilizzazione di personale precario – sostanzialmente personale che abbia maturato almeno tre anni di rapporti a tempo determinato al 31.12.2006 - (art. 1, comma 519 l.f. 2007);

- per le specifiche esigenze degli enti di ricerca è stato previsto un apposito fondo con dotazione pari a 20 milioni di euro per l'anno 2007 ed a 30 milioni di euro a decorrere dal 2008 per la stabilizzazione di ricercatori e personale addetto alla ricerca e l'assunzione di vincitori di concorso (art. 1, comma 520 l.f. 2007);

- è stata confermata la possibilità di assumere i cosiddetti precari storici già prevista dalla l.f. 2006 con fondo di 180 milioni di euro. (Si tratta di circa 7.000 unità di personale a tempo determinato i cui rapporti venivano prorogati da diversi anni in occasione delle leggi finanziarie) (art. 1, comma 521 l.f. 2007);

- è stata prevista la possibilità di procedere, nei limiti delle vacanze di organico, all'inquadramento nei ruoli delle amministrazioni di personale impiegato con contratti di formazione e lavoro (circa 3.000 unità in servizio prevalentemente presso gli Enti previdenziali e le Agenzie fiscali) già oggetto di varie proroghe (art. 1, comma 528 l.f. 2007);

- è stato previsto un piano straordinario di assunzione di ricercatori universitari con un finanziamento pari a 20 milioni di euro per l'anno 2007, a 40 milioni di euro per l'anno 2008 ed a 80 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009 (art. 1, commi 648 e 650 l.f. 2007) Si ricorda comunque che le università non sono soggette al blocco delle assunzioni;

- è stato previsto un piano straordinario di assunzione di ricercatori degli enti di ricerca vigilati dal MUR (con valutazione delle esperienze pregresse maturate) mediante un finanziamento pari a 7,5 milioni di euro per l'anno 2007 e a 30 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008 (art. 1, comma 651 e 652 l.f. 2007);

- è stato, infine, stabilito (art. 1 commi 417-420 l.f. 2007) un Fondo a carattere permanente per la stabilizzazione di personale precario delle varie pubbliche

Amministrazioni, con dotazione di 5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2007, alimentato da somme pari al risparmio per interessi sul debito pubblico conseguenti al versamento:

- a) di una quota fino al 20 per cento delle somme giacenti sui c.d. conti dormienti;
- b) di una quota fino al 20 per cento dei versamenti dei dividendi delle società pubbliche eccedenti rispetto alle previsioni definite nei documenti di finanza pubblica.

BIBLIOGRAFIA

- Afonso A., Schuknecht L. e V. Tanzi, (2005) “*Public sector efficiency: an international comparison*”, in *Public Choice*, n. 123.
- Antonelli A. e D. Marchesi (1999): “Dimensione e composizioni ottimali degli uffici giudiziari e effetti dell’introduzione del giudice unico”, in *Commissione Tecnica della Spesa Pubblica Ricerche n. 19*.
- Baumol W.J. e W.G. Bowen (1965): “On the Performing Arts: the Anatomy of Their Economic Problems”, *American Economic Review*.
- Buti M., Franco D. e L.R. Pench (1999): *Welfare in Europa: la sfida della riforma*, Il Mulino.
- Commissione Europea (2002): *Public Finance in EMU – 2002*.
- Commissione Europea (2007): *Public Finances in EMU – 2007*.
- Commissione Europea (2001): *Current Issues in Economic Growth, European Economy Reports and Studies n. 1*
- Commissione Europea per l'efficacia della Giustizia -CEPEJ (2005): *European Judicial Systems 2002*.
- Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (2007): Misure per il risanamento finanziario e l’incentivazione dell’efficacia e dell’efficienza del sistema universitario, doc. 2007/3 BIS .
- Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (2007): *Primi elementi per una valutazione di benchmarking della finanza pubblica degli Enti Locali*, doc. 2007/5.
- Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (2004): *Relazione sullo stato delle Università italiane 2004*.
- Eurostat - Gruppo di lavoro sull’Invecchiamento - Comitato UE di Politica Economica: (2006) *The Impact of Ageing on Public Expenditure*.
- Faini R., Giannini S., Gros D., Pisauro G., Kistoris Padoa Schioppa F. (2006) *I conti a rischio. La vulnerabilità della finanza pubblica italiana*, Il Mulino.
- Fondo Monetario Internazionale (2007): *Italy Budget System Reforms*.
- Francese M., Franco D. e R. Giordano (2005): *Introduction*, in *Banca d’Italia Research Department Public Finance Workshop on Public Expenditure*.
- Francia L. e F.S. Mennini (2006): *Evoluzione della spesa sanitaria in Italia e nei paesi OCSE*, Rapporto CEIS – Sanità.
- Gemmel, N. e R. Kneller (2001): “The Impact of Fiscal Policy on long-run Growth” in Commissione Europea, *Current Issues in Economic Growth, European Economy Reports and Studies n. 1*.
- Golino A., Minicucci P. e L. Tronti (2007): “Le Retribuzioni dei Dipendenti Pubblici. Tendenze e Confronti con il Settore Privato”, *Mimeo*.
- Istituto di Studi e Analisi Economica – ISAE (2007): *Finanza Pubblica e Istituzioni*.
- Istituto Nazionale di Statistica (2006): *Università e lavoro. Orientarsi con la statistica*.
- Marchesi D. (2003): “*Litiganti, avvocati, magistrati*”, Il Mulino, Bologna.

Montanino A. (2005): “Measuring the Quality of Public Expenditure” in *Les Finances Publiques: Defis a Moyen et Long Termes*, Papers del 16° Congresso degli Economisti Belgi.

Musgrave R. A. (1959): *The Theory of Public Finance: Study in Public Economy*, New-York, McGraw-Hill.

Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2006): *Education at a glance*.

Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (2007): *OECD Health Data 2007*.

Persson T. e G. Tabellini (2000) *Political Economics, Explaining Economic Policy*, MIT Press.

Persson T. e G. Tabellini (2003) *The Economics Effects of Constitutions*, MIT Press.

Pignataro, Rizzo (2005) “An analysis of the interregional variations in the public-private mix of hospital services in Italy”, Dipartimento di Economia e Metodi Quantitativi, Università di Catania, Facoltà di Economia, Working Paper 4.

Rebba V. e D. Rizzi (2005): *Performance and Costs of Italian Local Health Units. An analysis according to policy-maker's preferences*.