

## **Elementi per una revisione della spesa pubblica**

(versione del 8 maggio 2012 – p. giarda)

### PARTE I. LA SPESA PUBBLICA ITALIANA: QUALI REVISIONI ?

1. Alcune proposizioni sulla spesa pubblica italiana
  - 1.1 – Gli anomali livelli e struttura della spesa pubblica italiana.
  - 1.2 – La costosità relativa della produzione pubblica
  - 1.3 – Il controllo di gestione di produzione, acquisti e trasferimenti.
  - 1.4 – Scuola, sicurezza e sanità nella governance stato-regioni
  - 1.5 – Il carattere improprio dei rapporti finanziari centro-periferia.
  - 1.6 – Le strutture territoriali di produzione dei servizi pubblici.
  - 1.7 – Centro e periferia: chi sta pagando il riaggiustamento del 2008-11
  - 1.8 – Una breve sintesi
  
2. Le procedure di spending review
  - 2.1 – La riduzione delle inefficienze
  - 2.2 – Le modifiche dei confini
  
3. Il contesto finanziario e gli obiettivi
  - 3.1 Funzioni attuali della spending review
  - 3.2 La spesa “aggredibile”
  - 3.3 Come procedere
  - 3.4 Una breve sintesi sui risultati del lavoro svolto

### PARTE II – COSA E’ STATO FATTO FINO AD OGGI

- 4.1 In generale
  - 4.2 Il Ministero dell’Interno (prefetture, ragioni di intervento, acquisto beni e servizi, locazioni, stanziamenti iniziali e impegni)
  - 4.3 Analisi del settore scuola del MIUR (la scuola – criticità e proposte)
  - 4.4 Il Ministero della Giustizia (il DOG e il DAP – criticità e proposte)
  - 4.5 Il settore trasporti del Ministero Infrastrutture e Trasporti
  - 4.6 L’ INPS (interventi in corso)
- Allegato 1. Analisi statistica del sistema prefetture

## **Elementi per una revisione della spesa pubblica**

(versione del 8 maggio 2012 p.giarda)

Il livello e la crescita della spesa pubblica nel nostro paese sono all'attenzione dei governi e del parlamento italiano da almeno 35 anni. Un rapporto venne scritto a metà degli anni settanta promosso da Mario Ferrari Aggradi. Il primo progetto di rientro per il 1978-81 è attribuibile a Filippo Pandolfi, Ministro del Tesoro. Agli albori della programmazione finanziaria, Beniamino Andreatta discusse e progettò nel 1981-82 scenari di riduzione. Negli anni successivi, tutti i DPEF e poi i DEF hanno costruito scenari di aggiustamento dinamico della crescita della spesa, con successo variabile.

La dinamica di crescita della spesa pubblica è governata dalle proposte del governo, dalle decisioni del parlamento e dall'azione amministrativa. E' spesso decisa sulla base di valutazioni che riguardano la sua dinamica piuttosto che le ragioni della sua esistenza. Un paese, come ci ricorda Adam Smith nella *Ricchezza delle Nazioni*, non può vivere senza spesa pubblica, ma si può condannare alla stagnazione e all'instabilità finanziaria se la spesa pubblica cresce troppo rapidamente o se è troppo elevata.

Le procedure di "*spending review*" che sono l'oggetto principale di questo rapporto sono dirette principalmente ad affrontare il problema della spesa pubblica dal punto di vista delle singole attività, funzioni o organizzazioni nelle quali l'offerta pubblica si organizza.

La Parte I del rapporto presenta nel paragrafo1 alcune proposizioni su livello e struttura della spesa pubblica italiana come si rilevano dall'analisi delle informazioni rilevate per i fini della contabilità nazionale. I paragrafi 2 e 3 trattano dei diversi contenuti delle procedure di *spending review* e delle funzioni che esse possono svolgere nella presente situazione economica. Trattano della nozione di quale sia l'importo presumibile della spesa che può essere oggetto di revisione nel breve e lungo termine.

La Parte II del rapporto informa sul lavoro svolto nel trimestre febbraio-aprile 2012 che ha portato all'avvio di processi di revisione della spesa presso alcuni Ministeri (Interno, Difesa, Giustizia, Istruzione, Trasporti) e presso l'INPS che si sono concretizzati in analisi delle strutture di produzione dei servizi pubblici offerti sul territorio nazionale, in proposte di revisione dell'organizzazione dei servizi, in suggerimenti su come riordinare le procedure di acquisizione di alcuni beni. La Parte II è quindi un mix di analisi, di diagnosi e di proposte, in altre parole un punto di partenza. In qualche caso si tratta di analisi sviluppate ad hoc presso il Ministro per il programma di governo, in altri si tratta di proposizioni provenienti dalle strutture di analisi presso i diversi ministeri. Il tutto ottenuto con la piena disponibilità della Ragioneria Generale dello Stato, degli uffici di bilancio e delle strutture operative di singoli Ministeri a mettere a disposizione informazioni e a discutere proposte. Il rapporto presenta opzioni e suggerimenti e non soluzioni definite.

## 1 Alcune proposizioni sulla spesa pubblica italiana

Sui diversi elementi che caratterizzano la spesa pubblica italiana in termini macroeconomici è stata avanzata una serie di proposizioni dirette a segnalarne meriti e valori e allo stesso tempo i problemi che si associano al suo sviluppo. Senza pretesa di una rassegna completa dei temi rilevanti, per i fini dell'inquadramento del lavoro di *spending review* che dovrà essere avviato in tutti i Ministeri e i centri di spesa dell'Amministrazione centrale e degli enti previdenziali, è utile ricordare alcune delle proposizioni che definiscono il "problema della spesa pubblica" oggi presente nell'economia italiana.

**1.1 – Gli anomali livelli e struttura della spesa pubblica italiana.** La spesa pubblica italiana è nel suo totale molto elevata per gli standard internazionali e la sua struttura presenta profonde anomalie rispetto a quella rilevata in altri paesi. La spesa per la fornitura di servizi pubblici e per il sostegno di individui e imprese in difficoltà economica è inferiore alla media dei paesi OCSE, ma la spesa per interessi passivi e per pensioni è molto superiore. La spesa per interessi discende dall'elevato livello del debito pubblico e il sistema pensionistico in essere è in qualche caso molto generoso e copre una frazione molto elevata della popolazione. La struttura della spesa al netto degli interessi è condensata nella **Tabella 1** costruita sulla base dei dati di contabilità nazionale. Dalle prime due colonne, la componente più rilevante della spesa pubblica italiana risulta essere la spesa per i consumi pubblici (in sostanza la somma di costo del lavoro e degli acquisti di beni e servizi utilizzati nella produzione ed erogazione di servizi pubblici alla collettività) con il 45,3% del totale; seguono la spesa per pensioni con il 32,8%, poi i trasferimenti alle famiglie con il 9,8%, i trasferimenti a imprese e le altre spese con il 4,6% e le spese per investimenti e contributi in conto capitale alle imprese con il 7,5% del totale.

Questa rappresentazione della spesa non considera però che una parte non piccola della spesa per consumi pubblici è costituita da poste che trovano un esatto corrispondente nell'entrata delle Amministrazioni Pubbliche (e cioè i contributi sociali, gli ammortamenti e le imposte indirette sugli acquisti per un totale di 99,8 miliardi) e allo stesso tempo non include quella parte delle spese pubbliche che sono finanziate con entrate di scopo pagate dall'utente (lotto, tarsu, ticket sanitari, tasse universitarie, ecc. per un totale di 29,9 miliardi) e che sono classificate come consumi privati. Dal punto di vista del governo della spesa che è propriamente oggetto dei processi di decisione legislativa o amministrativa, i consumi pubblici sono ridefinibili in 257,8 miliardi, il che porta l'incidenza della spesa per pensioni sul totale a circa il 36,3% e della spesa per consumi pubblici al 39,4%.

Il sistema pubblico italiano è quindi ingessato da due componenti che fanno del nostro paese un unicum internazionale: il livello della spesa per interessi e il livello della

spesa per pensioni. Nonostante gli interventi molto significativi operati con il decreto salva-Italia, la spesa per pensioni continuerà ancora a crescere in valore assoluto.

**TABELLA 1. Struttura della spesa pubblica nel 2010, per categorie economiche**

Categoria di spesa	versione contabilità nazionale		versione finanziaria	
	Mld. Euro	comp. %	Mld. Euro	comp. %
Consumi pubblici netti	327,7	45,3%	257,8	39,4%
Trasfer. famiglie e istit. sociali	71,2	9,8%	71,2	10,9%
Trasfer. produzione e imprese	18,6	2,6%	18,6	2,8%
Altre spese	14,8	2,0%	14,8	2,3%
Pensioni	237,0	32,8%	237,0	36,3%
<b>Totale spesa corrente</b>	<b>669,2</b>	<b>92,5%</b>	<b>600,8</b>	<b>91,7%</b>
Spese per investimenti diretti	32,1	4,4%	32,1	4,9%
Contributi a famiglie e imprese	22,0	3,0%	22,0	3,4%
<b>Totale spesa capitale</b>	<b>54,1</b>	<b>7,5%</b>	<b>54,1</b>	<b>8,3%</b>
<b>Totale spesa netto interessi</b>	<b>723,3</b>	<b>100,0%</b>	<b>653,4</b>	<b>100,0%</b>
Interessi	70,2		70,2	

L'insieme delle due categorie di spesa vale circa 310 miliardi di euro, un importo che pone vincoli straordinari alla flessibilità di gestione e adattamento della risposta pubblica alle domande provenienti dall'economia. Il sistema di spesa pubblica italiano non può essere valutato, come a volte avviene, solo in termini di spesa per consumi pubblici per abitante o di numero dei dipendenti pubblici per abitante – che risultano inferiori a medie di paesi comparabili – ma deve essere valutato anche in relazione alla quota di spesa per interessi e per pensioni che grava su ogni cittadino italiano.

**1.2 – La costosità relativa della produzione pubblica.** La dinamica della spesa pubblica italiana è stata fortemente condizionata dai caratteri della produzione dei servizi pubblici (i consumi pubblici che assorbono, prg.1.1, il 39,4% della spesa complessiva). I dati ISTAT mostrano che i costi di produzione dei servizi pubblici (scuola, sanità, difesa, giustizia, polizia, ecc.) sono cresciuti nel tempo molto più rapidamente dei costi di produzione dei beni di consumo privati. Il differenziale di costo è misurato dalla dinamica dei deflatori impliciti delle due categorie di beni. Il differenziale di costo già esistente nel 1980 è aumentato nei trent'anni successivi, fino al 2010, del 28,8%, (vedi **Tabella 2**) con una media di svantaggio annuo pari allo 0,8%, una misura del costo della inferiorità tecnologica del settore pubblico.

Se i costi di produzione dei servizi pubblici fossero aumentati in questo periodo nella stessa misura dei costi di produzione dei beni di consumo privati, la spesa per consumi collettivi nel 2010 sarebbe stata di 73 miliardi di euro più bassa di quella effettivamente registrata. E' evidente che nella produzione di servizi scolastici non ci potrà

mai essere il tasso di progresso tecnico o di innovazione tecnologica che caratterizza la produzione dei computer portatili, ma è certamente vero che la pubblica amministrazione non è il veicolo istituzionale più favorevole alle innovazioni di processo.

**TABELLA 2. La costosità relativa dei consumi pubblici**

Consumi privati e collettivi	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Consumi privati, p. correnti	98,9	229,1	375,3	518,9	686,6	820,0	914,9
Consumi privati, p. costanti	465,4	504,8	601,7	627,6	709,8	736,6	741,2
indice dei prezzi	0,21247	0,45387	0,62374	0,82673	0,96727	1,11324	1,23432
indice prezzi, 1980 = 1,00	1,00	2,14	2,94	3,89	4,55	5,24	5,81
<b>Consumi collettivi, p.correnti</b>	<b>27,9</b>	<b>73,0</b>	<b>125,5</b>	<b>163,5</b>	<b>210,0</b>	<b>281,5</b>	<b>324,3</b>
Consumi collett., p. costanti	163,7	188,6	216,4	208,6	219,7	248,3	254,1
indice dei prezzi	0,17054	0,38705	0,57969	0,78381	0,95593	1,13351	1,27631
indice prezzi, 1980 =1,00	1,00000	2,26959	3,39921	4,59614	5,60540	6,64668	7,48405
INDICE PREZZI RELATIVI	1,0000	1,0625	1,1579	1,1812	1,2313	1,2686	<b>1,2883</b>
<b>Consumi collettivi, valore teorico</b>	<b>27,9</b>	<b>68,7</b>	<b>108,4</b>	<b>138,4</b>	<b>170,6</b>	<b>221,9</b>	<b>251,8</b>

La conseguenza di questo stato di arretratezza è la necessità di continui aumenti di prezzo imposti alla collettività, ovvero l'aumento della pressione tributaria. Il fenomeno è ovviamente presente anche in altri paesi, ma il suo peso per l'economia italiana è particolarmente rilevante.

L'innovazione di processo si realizza con investimenti e con le conseguenti modifiche nell'organizzazione del lavoro. Le condizioni attuali della finanza pubblica non ci danno molte opzioni al riguardo, se non una forte immersione nell'agenda digitale che è relativamente poco costosa ma che richiede interventi di formazione della forza lavoro esistente soprattutto nelle strutture amministrative.

**1.3 – Il controllo di gestione di produzione, acquisti e trasferimenti.** La costosità relativa dei servizi pubblici non si presenta solo con le componenti dinamiche descritte nel paragrafo 1.2; essa si appoggia su una diffusa carenza di capacità gestionale che riguarda l'organizzazione del lavoro, le politiche retributive e le attività di acquisto dei beni che sono necessari per la loro produzione. Ci sono opinioni radicate sul fatto che le procedure di acquisto della pubblica amministrazione possono essere profondamente innovate al fine di portare a prezzi di acquisto relativamente uniformi sul territorio. Questo obiettivo è presente da almeno vent'anni nella tradizione delle politiche di controllo della spesa. Nella legge finanziaria del 1993 sono incluse norme finalizzate a questo obiettivo. Negli anni successivi è stata istituita la Consip la cui incidenza sul totale degli acquisti pubblici si

aggira solo intorno al 3% circa del totale P.A. Un aspetto di particolare rilievo è rappresentato dagli acquisti propri del sistema sanitario. Gli interventi sui prezzi dei farmaci sono già stati in parte attuati; devono essere affrontati gli acquisti di altri beni e servizi.

Considerazioni altrettanto critiche possono farsi con riferimento alle altre categorie di spesa, quali i trasferimenti di parte corrente a famiglie, imprese e istituzioni, le spese in conto capitale (gli investimenti diretti in infrastrutture mobili e immobili e i contributi a sostegno di imprese e famiglie). Si tratta di una massa di spesa complessivamente di 142,4 miliardi di euro (Tabella 1) pari al 19,7% del totale della spesa al netto degli interessi; una spesa che è diretta a qualche milione di soggetti e operatori e sulla cui efficienza (individuazione dei beneficiari meritevoli; griglie contro gli abusi contrattuali, ecc.) sono continuamente avanzati dubbi e perplessità.

Non c'è evidenza macro-economica sul costo che l'inefficienza dei processi decisionali e dei sistemi di controllo produce sul livello di queste spese. Ciascun operatore pubblico, dal ministro all'ultimo dei commessi ha sviluppato proprie esperienze personali al riguardo. Ma ci sono anche molti indicatori settoriali di questa situazione che giustificano l'avvio di azioni di revisione della spesa.

Inoltre, nel settore degli acquisti e dei trasferimenti sono presenti programmi che sono divenuti di scarso rilievo e che possono essere soppressi con impatto limitato sul sistema sociale e sull'economia.

**1.4 – Scuola, sicurezza e sanità nella governance stato-regioni.** Il settore pubblico non è sempre in grado di modificare il mix della propria spesa nel senso desiderato: vale per tutte l'esperienza della spesa pensionistica che, nonostante le ripetute riforme degli ultimi vent'anni, ha continuato ad accrescere il proprio peso nel totale della spesa. Per altri aspetti, il settore pubblico è stato in grado di modificare il mix delle cose che produce e dei programmi che finanzia. Non necessariamente nella giusta direzione. Se si considera la struttura della spesa per consumi collettivi (la produzione di servizi pubblici ceduti a titolo gratuito al cittadino), vale mettere a confronto la composizione del prodotto di oggi con quella di venti anni fa. Si rilevano alcuni rilevanti mutamenti che includono:

- una forte crescita della spesa sanitaria che nel 1990 assorbiva il 32,3% del totale della spesa, una percentuale che nel 2009 sale al 37,0%. Nello stesso periodo la spesa sanitaria nel suo complesso aumenta dal 6,2% al 7,5% in quota di PIL.
- un significativo aumento della quota di spesa per la protezione sociale e per i servizi generali.

accompagnati da:

- una forte caduta della quota della spesa per l'istruzione, dal 23,1% al 17,7% del totale, con una corrispondente caduta della quota sul PIL;

- una significativa caduta delle quote delle spese per l'ordine pubblico e sicurezza, che si sono ridotte, nel periodo considerato, dall'8,9% al 7,9% del totale.

**TABELLA 3 – La composizione per funzioni dei consumi pubblici 1990-2009**

FUNZIONI	1990 Totale P.A.	2009				Var. 2009 su 1990
		Amm. Centr.	Amm. Loc.	Enti prev	Totale P.A.	
Servizi generali	12,8%	5,7%	7,7%		13,4%	+0,6%
Difesa	6,8%	7,1%	0,0%		7,1%	+0,3%
Ordine pubblico e sicurezza	8,9%	6,9%	1,0%		7,9%	-1,1%
Affari economici	5,1%	1,3%	3,1%		4,5%	-0,6%
Protezione dell'ambiente	2,9%	0,3%	3,0%		3,3%	+0,4%
Abitazioni e territorio	1,7%	0,1%	1,8%		1,9%	+0,2%
Sanità	32,3%	0,4%	36,4%	0,1%	37,0%	+4,7%
Protezione sociale	4,2%	0,4%	2,6%	2,0%	5,0%	+0,8%
Attività ricr., culturali, di culto	2,2%	1,1%	1,3%		2,4%	+0,1%
Istruzione	23,1%	13,6%	4,1%		17,7%	-5,4%
Totale	100,0%	36,8%	61,1%	2,1%	100,0%	0,0%

Questi importanti mutamenti strutturali trovano la propria origine, al pari dell'aumento della quota della spesa per pensioni, nei mutamenti della struttura demografica del nostro paese che si caratterizza oggi per un aumento della quota di persone anziane e una riduzione dei giovani. E' certo però che essi non sono mai stati esplicitamente riconosciuti nella programmazione di bilancio.

La dinamica della domanda – più persone anziane e meno giovani – non è però sufficiente a spiegare questi andamenti. Essi sono in parte riconducibili al diverso potere negoziale delle parti politiche e dei livelli di governo coinvolti nella lettura dei bisogni della popolazione. La sanità, da un lato, trova nei governi regionali (per i quali la spesa sanitaria assorbe circa il 70 per cento della spesa complessiva) potenti interpreti dei bisogni delle popolazioni interessate, ai quali fanno eco gli interessi delle ditte fornitrici di farmaci e di attrezzature sanitarie che incorporano l'innovazione tecnologica. Ne deriva una pressione molto forte sulle risorse pubbliche da assegnare alla sanità. La scuola e la sicurezza trovano la propria constituency in una successione di ministri tratti, negli ultimi 20 anni, da 13 diversi governi e in una burocrazia dispersa a governare un esercito di quasi 1,4 milioni di dipendenti pubblici che operano in strutture tecnologicamente molto arretrate. La diversità di rappresentanza politica dovrebbe fare riflettere se sia stato saggio affidare a diversi livelli di governo i due compiti della tutela della salute e dell'istruzione.

**1.5 Il carattere improprio dei rapporti finanziari centro-periferia.** I rapporti finanziari centro-periferia si caratterizzano per una insufficiente quota delle entrate proprie di comuni, province e regioni rispetto al totale delle loro spese. Su un totale di spese degli enti decentrati pari a 240 miliardi di euro, la quota delle entrate proprie (escludendo da queste le compartecipazioni al gettito di tributi erariali, che gli enti beneficiari non possono utilizzare nell'esercizio dell'autonomia finanziaria) raggiunge circa i 100 miliardi (vedi la Tabella 4). Si tratta di una grave anomalia del sistema di finanza pubblica italiana per la quale le entrate proprie coprono solo una quota inferiore al 40% del totale delle spese, con un ulteriore 10% finanziato dai proventi delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali.

**TABELLA 4 – Entrate proprie e spese per livello di governo**

	Amm. Centrale	Amm. Locale	Enti Previdenz	Totale P.A.
Entrate proprie escluso compartecip. trib. stat.	410,4	100,0	211,8	721,5
Spese netto interessi	183,3	240,4	299,6	723,3
Saldo primario	227,1	-140,4	-87,8	-1,8
Spesa Interessi	67,5	3,1	0,3	70,2
Saldo spese meno entrate proprie	159,5	-143,5	-88,1	-72,0

Si deve anche rilevare che, a parte il maggior gettito dell'IMU che andrà a modificare in modo radicale il bilancio dei comuni, gli orientamenti incorporati negli schemi di federalismo fiscale tendono ad appoggiarsi in modo significativo sull'istituto delle compartecipazioni.

Inoltre, è da rilevare il fatto che nessuna regione, nessuna provincia e solo pochi comuni riescono a finanziare interamente la propria attività con entrate proprie. La parte prevalente delle entrate è assicurata da trasferimenti statali, sotto forma di contributi a fondo perso e da compartecipazioni al gettito dei tributi statali. Sulle entrate proprie, regioni e enti locali hanno il potere di modificare le aliquote (in qualche caso anche le basi imponibili). Le altre entrate (compartecipazioni e contributi statali) sono dati esogeni rispetto alle decisioni di bilancio degli enti.

E' (o è stata) pratica assai diffusa per enti locali e regioni di definire o praticare livelli di spesa più elevati degli importi accertati, dando luogo al fenomeno dei debiti cosiddetti fuori bilancio, successivamente ripianati con interventi straordinari a carico del bilancio statale.

**1.6 – Le strutture territoriali di produzione dei servizi pubblici.** Una parte rilevante della spesa pubblica complessiva al netto delle pensioni è nella competenza del livello decentrato, Regioni e enti locali (circa il 60%). Il restante 40% è nella competenza

dello Stato, degli enti dell'Amministrazione Centrale e degli Enti previdenziali e di questa si stima che almeno il 10% riguarda attività che si svolgono nel territorio di Roma capitale. Il resto, circa il 30% della spesa complessiva, di competenza dello Stato e Enti Previdenziali, si distribuisce sull'intero territorio nazionale. Quest'ultima parte riguarda attività e funzioni che vanno dall'istruzione alla polizia, dalla giustizia alla motorizzazione e così via.

L'attività degli enti locali si caratterizza per le profonde differenze dimensionali degli enti territoriali. I comuni variano in popolazione da 40 a 4.000.000 di abitanti. Le province da 90.000 a 4.500.000 abitanti. Le regioni da 300.000 a 10.000.000 abitanti. Queste diversità di popolazione caratterizzano anche altri grandi paesi; valga per tutti il riferimento agli Stati Uniti. L'anomalia italiana sta tuttavia in due fatti. Il primo è quello della uniformità delle funzioni assegnate a tutti gli enti. Il secondo che i territori delle province, molto diversi tra di loro per popolazione, superficie e orografia, sono stati tradizionalmente adottati dallo Stato per costituire sui loro territori i centri di gestione e controllo della sua attività.

Per gli enti locali e regioni, il vincolo di uniformità delle funzioni assegnate si realizza in presenza di un regime di autonomia finanziaria che legittimamente porta a risultati e esiti che, misurati in termini di spesa per abitante, risultano anche molto diversi nei diversi territori. La realtà dei risultati della spesa si accorda in verità con queste aspettative. Diverse tradizioni, diverse caratteristiche dei territori, diversità delle basi imponibili dei tributi propri, regimi di perequazione incompleta delle risorse sui diversi territori, sono fattori che portano a significative diversità nei livelli di spesa per abitante che si rilevano nei diversi enti.

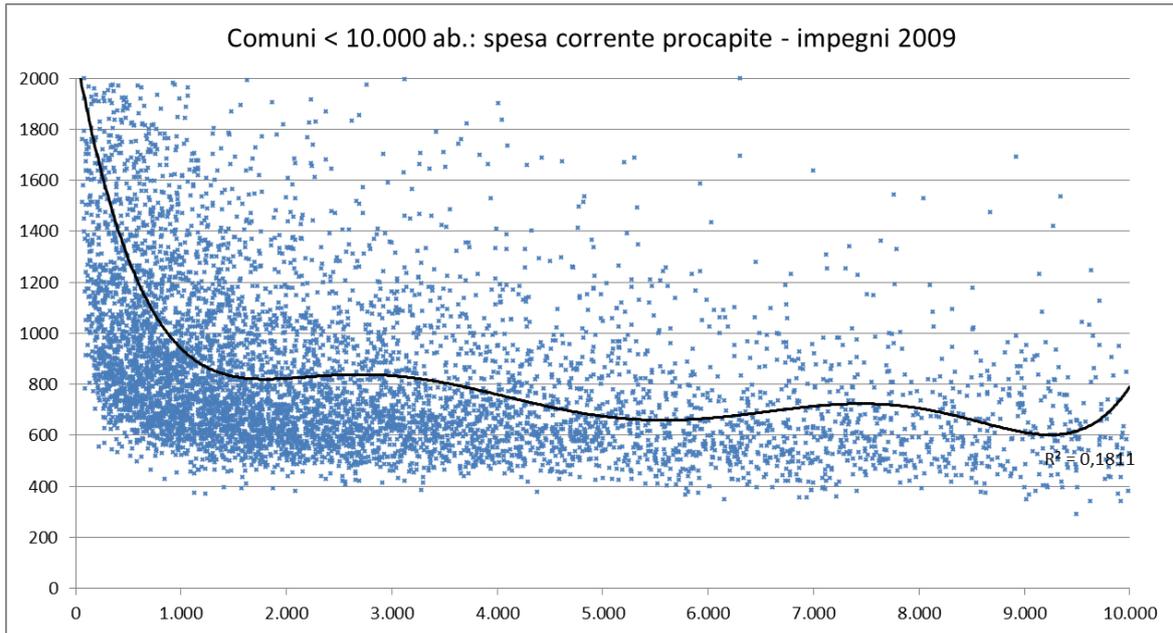
**La spesa per abitante dei comuni** è molto diversa nei singoli enti, nelle aggregazioni provinciali e nelle aggregazioni regionali. Ci sono in particolare alcune componenti sistematiche in queste diversità. La prima è costituita dall'andamento ad U della curva delle spese correnti per abitante: molto elevata nei comuni di piccole dimensioni, si riduce gradualmente fino a un minimo in corrispondenza a 6-9.000 abitanti, per poi riprendere ad aumentare fino a massimi dei grandi comuni metropolitani quali Roma, Milano, Napoli, Torino. La seconda è rappresentata dal fatto che per gran parte dei comuni italiani, in media, le spese correnti dei comuni del Centro-sud sono superiori a quelle dei comuni del centro-nord e che tali differenze sono sostenute dai trasferimenti statali di perequazione. Si vedano al riguardo le Figure 1/A e 1/B che rappresentano la grande variabilità delle spese pro-capite dei comuni italiani fino a 10.000 abitanti e la variabilità dei trasferimenti erariali, minore di quella delle spese, ma sempre assai elevata.

Le Figure 2/A e 2/B rappresentano gli stessi fenomeni separando i comuni del centro-nord da quelli del centro-sud; esse evidenziano che, grazie ai programmi di trasferimenti statali, il secondo gruppo di comuni (notoriamente con entrate proprie minori)

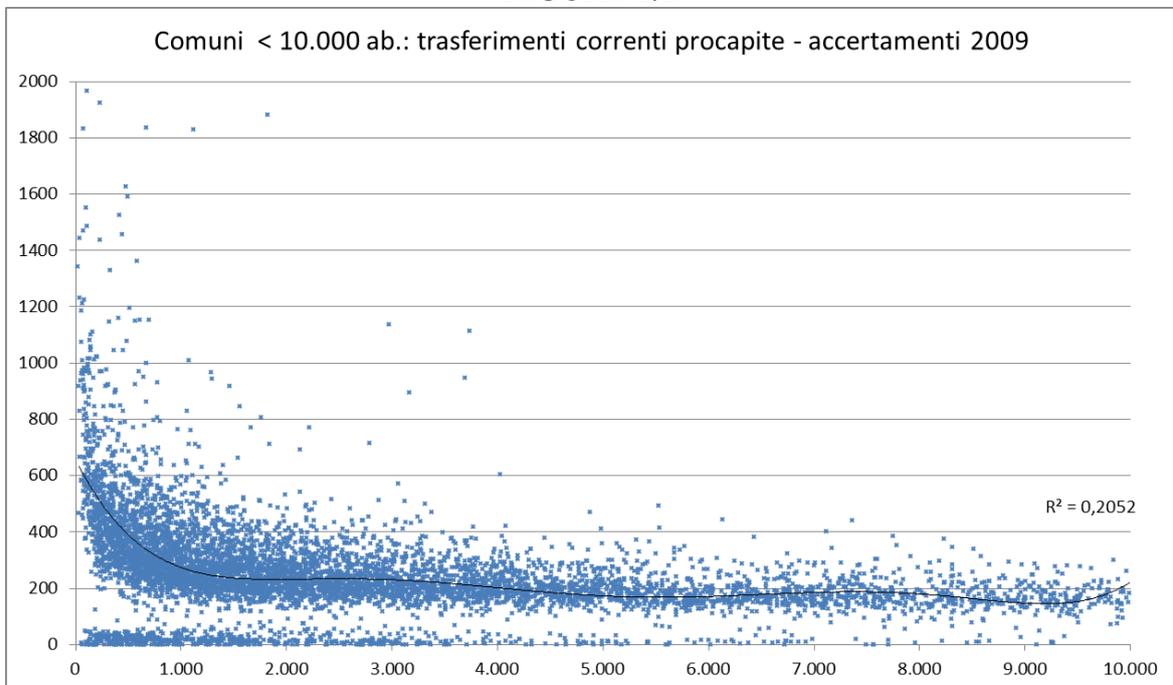
raggiunge e in molti casi supera il livello delle spese pro-capite dei comuni del centro-nord.

**La spesa per abitante delle province** presenta analoghe significative diversità. Ne deriva la presenza di indicatori di economie di scala: le province di maggiori

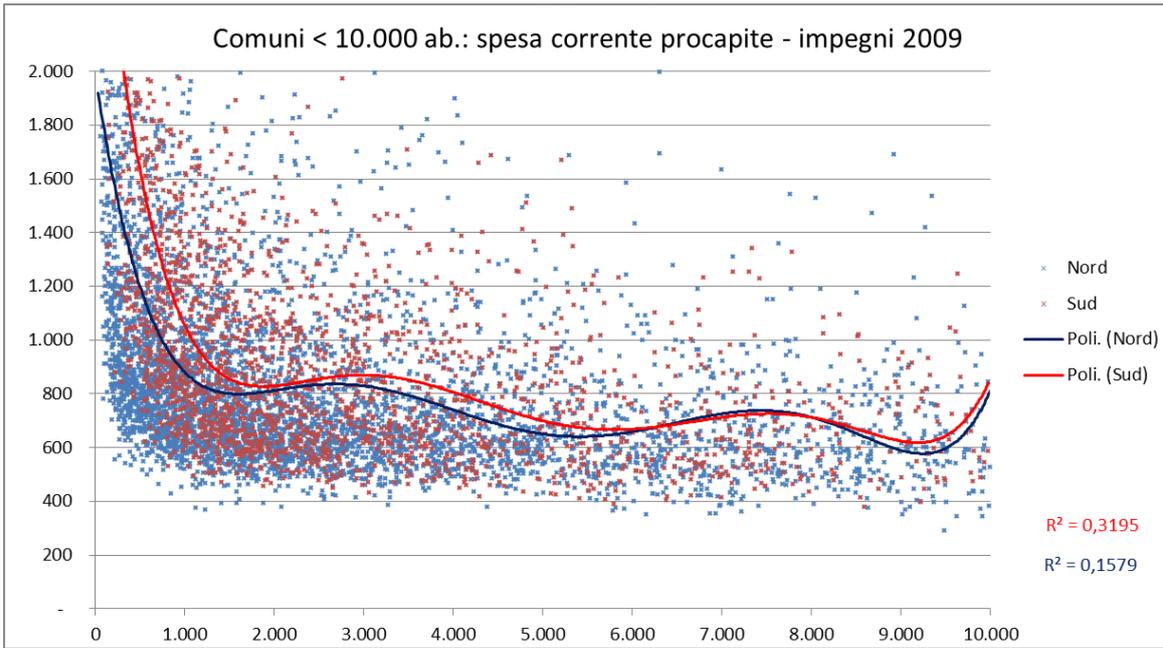
**FIGURA 1/A**



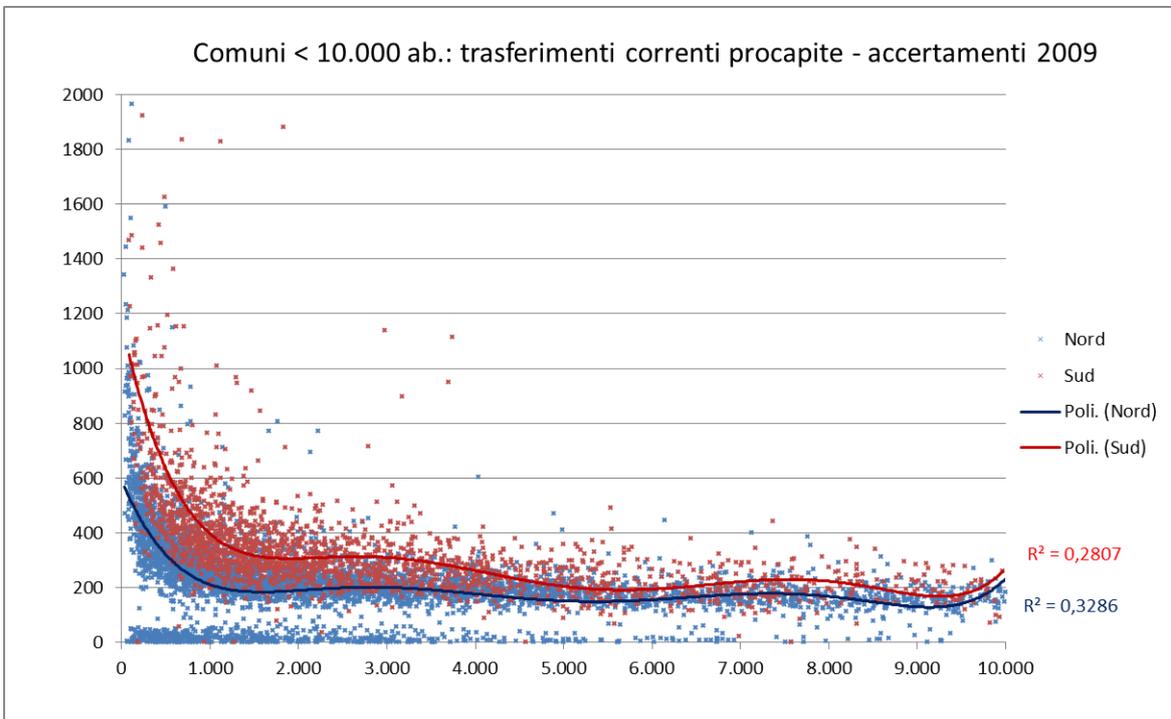
**FIGURA 1/B**



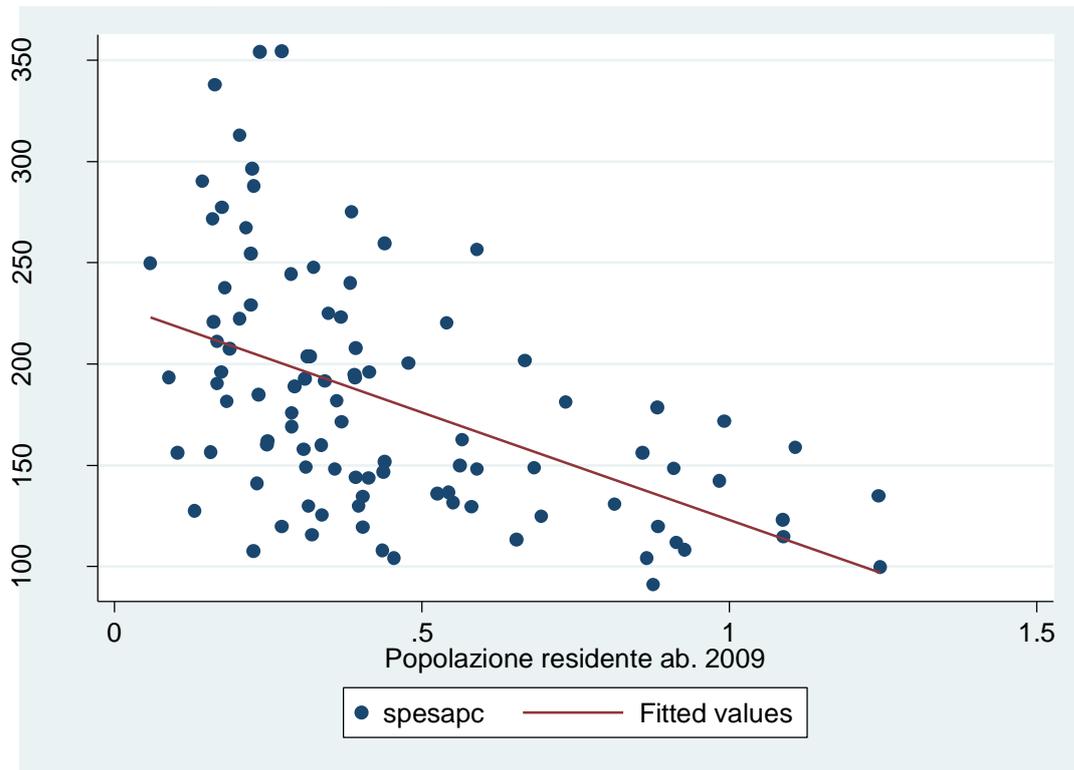
**FIGURA 2/A**



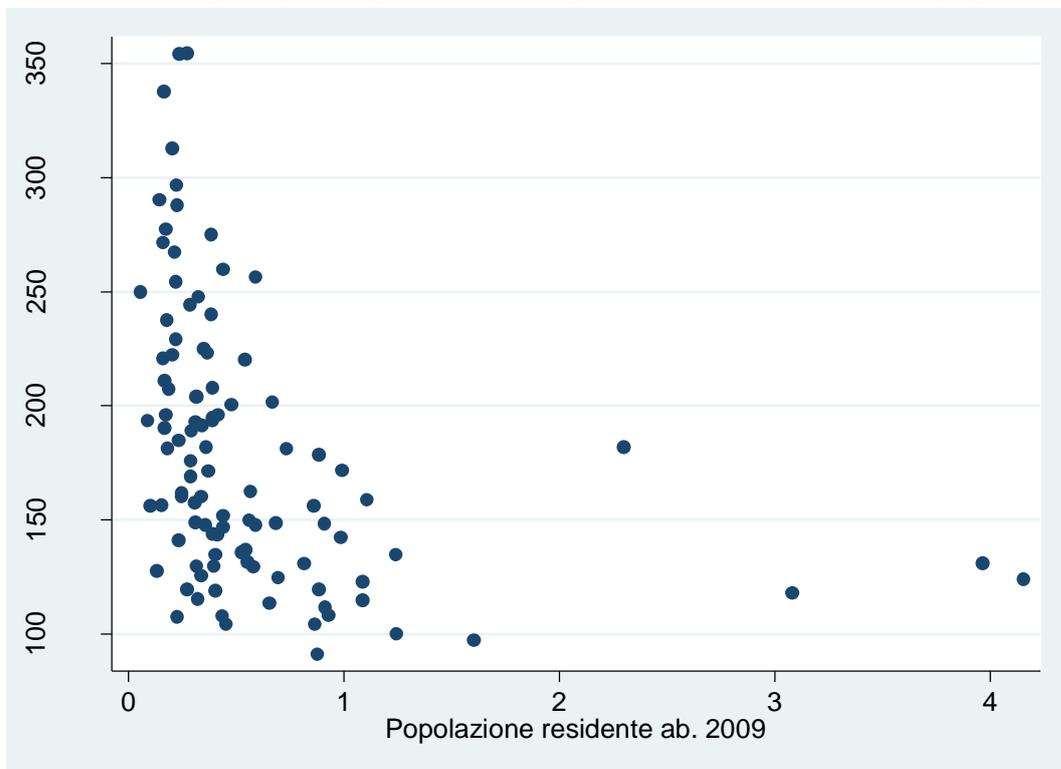
**FIGURA 2/B**



**FIGURA 3/A. Spese pro-capite delle province in funzione della popolazione escludendo le province con più di 1,6 milioni di abitanti (BA,TO, NA,MI, RM)**



**FIGURA 3/B. Spese pro-capite Di tutte le province in funzione della popolazione**



dimensioni hanno spese per abitante notevolmente più basse delle province più piccole. Ma si registrano anche profonde differenze di spese per abitante a parità di popolazione (si veda al riguardo le Figure 3/A e 3/B). Si rileva altresì che, essendo il finanziamento delle province più dipendente da entrate il cui gettito è legato a indicatori tradizionali di capacità contributiva, la spesa pro-capite nelle province del centro-sud è, a parità di popolazione, minore di quelle del centro-nord: i trasferimenti perequativi, diversamente da quanto avviene per i comuni, non compensano i differenziali di capacità contributiva.

Considerazioni analoghe possono farsi per **la spesa delle Regioni**, con la differenza che per esse bisogna tenere conto della presenza delle Regioni a statuto speciale e Province Autonome che presentano, tutte, livelli di spesa più elevati delle Regioni a statuto ordinario per importi che originano dalle diverse funzioni di spesa loro assegnate dagli statuti di autonomia.

Per una valutazione complessiva della presenza del settore pubblico nelle diverse regioni italiane, viene proposta una stima di come Stato, regioni e enti locali interagiscono nel concorso alla formazione della domanda e del valore aggiunto regionale. Limitando l'analisi alle spese per retribuzioni pubbliche e per l'acquisto di beni e servizi (una stima della spesa per servizi pubblici erogati nel territorio), è stata costruita la Tabella 5 che mostra valori di spesa media regionale molto differenziati. Nei territori delle RSO (Lazio escluso), la media della spesa di tutte le amministrazioni pubbliche ammonta a 4.063 euro per abitante. Nel Lazio la spesa ammonta a 5.555 euro mentre nei territori delle RSS la spesa media è pari a 4.892 euro.

I differenziali della spesa per servizi pubblici originano da differenze significative della spesa attuata da tutti gli enti pubblici. Invero per lo Stato sarebbe forse legittimo attendersi un qualche vincolo di uniformità di prestazioni o di risultato – sempre misurato in termini di spesa per abitante – sui diversi servizi offerti nei diversi punti del territorio, siano essi le province o le regioni. Non è però così in realtà. Ci sono sui diversi punti del territorio profonde diversità nei costi di produzione dei servizi statali e quindi forti differenze nei valori della spesa per abitante. Una regola che vale per tutti i servizi che si possono considerare, dalle prefetture alla scuola, dalla motorizzazione ai vigili del fuoco. A titolo di esempio, vale la prima colonna della Tabella 5 che mostra come a fronte di una media nazionale di 1.673 euro per abitante ed escludendo dal confronto il Lazio e le Regioni della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige, la spesa per abitante dello Stato varia da un minimo di 1.205 euro in Lombardia a un massimo di circa 2.000 euro in Puglia e in Friuli Venezia Giulia. La variabilità del complesso della spesa per abitante sui territori delle RSO, come misurata dai coefficienti di variazione, è pari al 13,0%. Per lo Stato è pari al 17,2%, per le Regioni al 66,6%, per le Province al 32,4% e per i Comuni al 10,7%. Ci possono essere molte ragioni per queste differenze; spicca tuttavia che, dalla parte più

decentrata della Amministrazione pubblica (i comuni) emerge la minore variabilità delle spese.

**Tabella 5. Redditi da lavoro e consumi intermedi – pagamenti anno 2009 (valori euro pro-capite)**

Regione	Stato	Regioni e P.A.	Sanità	Province	Comuni	Totale
Piemonte	1.333	134	1.822	130	632	4.051
Lombardia	1.205	43	1.674	80	650	3.651
Veneto	1.378	55	1.705	77	545	3.759
Liguria	1.832	66	1.943	162	790	4.793
Emilia Romagna	1.262	68	1.805	90	679	3.903
Toscana	1.514	177	1.796	151	693	4.331
Umbria	1.412	148	1.697	126	668	4.052
Marche	1.489	96	1.675	145	662	4.066
Abruzzo	1.882	85	1.645	92	632	4.337
Molise	1.843	360	1.929	134	671	4.937
Campania	1.843	133	1.602	113	618	4.308
Puglia	2.000	69	1.675	78	517	4.340
Basilicata	1.775	202	1.689	222	586	4.474
Calabria	1.964	105	1.621	131	580	4.401
<b>Totale RSO - Lazio</b>	<b>1.521</b>	<b>93</b>	<b>1.714</b>	<b>106</b>	<b>629</b>	<b>4.063</b>
<b>Lazio</b>	<b>2.792</b>	<b>90</b>	<b>1.830</b>	<b>80</b>	<b>763</b>	<b>5.555</b>
Valle d Aosta	748	3.342	2.009		1.211	7.309
Trentino Alto Adige	561	2.034	2.022		859	5.475
Friuli Venezia Giulia	2.120	291	1.870	177	809	5.268
Sicilia	1.865	440	1.560	89	721	4.674
Sardegna	1.848	273	1.733	107	770	4.731
<b>Totale RSS</b>	<b>1.733</b>	<b>610</b>	<b>1.692</b>	<b>93</b>	<b>764</b>	<b>4.892</b>
<b>Italia</b>	<b>1.673</b>	<b>171</b>	<b>1.722</b>	<b>102</b>	<b>662</b>	<b>4.329</b>

### 1.7 – Centro e periferia: chi paga il riaggiustamento del 2008-11

Per valutare gli spazi ancora disponibili per interventi sulla spesa vale considerare gli eventi degli ultimi anni, in particolare quanto delle manovre abbia gravato sulla spesa corrente e su quale livello di governo. La **Tabella 6** propone l'entità delle manovre correttive attuate tra il 2008 e il 2011 (con l'esclusione degli effetti del salva-Italia). Escludendo gli interventi che hanno avuto effetti sul sistema previdenziale, risulta che le manovre correttive in atto nel 2012 hanno inciso sulla spesa corrente delle amministrazioni centrali per 7,8 miliardi e sulla spesa delle amministrazioni locali per 13,3 miliardi di euro; in percentuale il 36,9% contro il 63,1%.

L'entità delle manovre correttive va vista in relazione al peso relativo dei due settori. Nel 2010 la spesa finale delle amministrazioni centrali risulta pari a 121,6

miliardi, mentre la spesa delle amministrazioni locali risulta pari a 211,0 miliardi di euro, con quote sul totale rispettivamente del 36,6% e del 63,4%. In altre parole l'entità degli interventi correttivi è stata esattamente proporzionale alla spesa; a dimostrazione della difficoltà, in condizioni di urgenza, di attuare interventi mirati sul merito relativo dei diversi programmi. La precisione può essere casuale, ma i dati fanno emergere con chiarezza che il principio regolatore della politica di bilancio è stato quello dei "tagli lineari".

**Tabella 6. Gli interventi correttivi degli anni 2008-2011, con la proiezione sul triennio 2012-14 e il concorso dei diversi livelli di governo (escluso il salva-Italia).**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Spesa corrente</b>	<b>1.548</b>	<b>-467</b>	<b>-4.790</b>	<b>-14.972</b>	<b>-24.976</b>	<b>-35.241</b>	<b>-38.857</b>
Amministr. Centrale	47,7%	387,4%	59,9%	49,8%	31,3%	28,4%	28,1%
Amministr. Locale	52,3%	-102,4%	49,8%	51,4%	53,0%	50,6%	53,0%
Enti Previdenziali	0,0%	-185,0%	-9,7%	-1,2%	15,7%	21,0%	18,9%
<b>Spesa capitale</b>	<b>6</b>	<b>-3.586</b>	<b>-5.928</b>	<b>-18.713</b>	<b>-23.049</b>	<b>-26.024</b>	<b>-23.059</b>
Amministr. Centrale	100,0%	120,5%	56,5%	61,6%	59,5%	55,3%	50,3%
Amministr. Locale	0,0%	-20,5%	43,5%	38,4%	43,6%	44,7%	49,7%
Enti Previdenziali	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Entrate</b>	<b>1.890</b>	<b>5.842</b>	<b>6.457</b>	<b>12.212</b>	<b>34.656</b>	<b>46.644</b>	<b>49.592</b>
Amministr. Centrale	92,5%	85,6%	91,5%	102,5%	98,5%	100,5%	101,7%
Amministr. Locale	8,2%	0,1%	5,9%	4,6%	4,3%	2,5%	2,1%
Enti Previdenziali	-0,7%	14,3%	2,6%	-7,1%	-2,8%	-3,0%	-3,8%
<b>Saldo</b>	<b>337</b>	<b>9.895</b>	<b>17.175</b>	<b>45.897</b>	<b>82.681</b>	<b>107.910</b>	<b>111.508</b>
Amministr. Centrale	298,3%	112,5%	70,6%	68,6%	67,3%	66,1%	65,4%
Amministr. Locale	-194,6%	-12,2%	31,1%	33,6%	30,0%	28,4%	29,7%
Enti Previdenziali	-3,7%	-0,3%	-1,7%	-2,3%	2,7%	5,6%	4,9%

**1.8 – Una breve sintesi.** La spesa pubblica italiana è oggi per la sua dimensione e struttura un ostacolo a uno scenario di ripresa ciclica dell'economia italiana. Se l'economia italiana fosse cresciuta negli ultimi quattro anni come era stato previsto nella primavera del 2008 avremmo già oggi il pareggio di bilancio e probabilmente un avanzo, staremmo cioè rimborsando il debito pubblico. Non è stato così.

Se l'economia stesse muovendosi su un ragionevole, ancorché basso, tasso di crescita, potremmo mettere la revisione della spesa a servizio di una maggiore produttività per il cittadino. Ma non è così e dobbiamo indirizzarci a mettere la *spending review* a servizio di una riduzione del prelievo fiscale, per alleviare le condizioni di vita dei soggetti in condizioni di difficoltà economica e con la speranza che l'idea di un avvio della riduzione del prelievo tributario possa segnalare all'economia l'avvicinarsi di una stagione meno greve.

L'analisi delle situazioni di inefficienza nella produzione dei servizi pubblici e nella allocazione delle risorse costituisce la premessa per decisioni che, sostenute dalla politica,

andranno a incidere sul modus operandi degli operatori del settore pubblico a servizio del cittadino.

## 2 – Le procedure di spending review

La descrizione di alcune caratteristiche delle condizioni che regolano la produzione di servizi pubblici, le spese di investimento e i programmi di trasferimento a famiglie e imprese definisce i contenuti della *spending review*, ovvero della necessaria rivisitazione critica della spesa del settore pubblico.

In questo processo di revisione ci sono almeno due percorsi che si differenziano per il diverso mix di obiettivi strategici, aggiustamenti dell'esistente, attacco alle inefficienze.

**2.1 La riduzione delle inefficienze.** Il passo iniziale, più semplice e meno controverso, è quello che RIDEFINISCE I MODI DI ESSERE DELL'INTERVENTO PUBBLICO NELL'AMBITO DEI CONFINI CHE OGGI NE DELIMITANO IL TERRITORIO. Esso considera:

(A) **la eliminazione degli sprechi** e dell'eccesso di risorse impiegate nell'ottenimento di un certo risultato, ovvero

(B) **le innovazioni nella organizzazione** della produzione che, mantenendo i livelli di produzione originari e consentendo allo stesso tempo di gestire i servizi a costi minori, siano in grado di determinare risparmi di spesa.

Questo percorso non necessita di riferimenti esterni al sistema della spesa pubblica: si giustifica per il semplice fatto che le risorse che si liberano per la eliminazione degli sprechi o per la costruzione di strutture di produzione più efficienti possono essere destinate a altri utilizzi produttivi nel settore pubblico o nel settore privato.

Le azioni sotto (A) sono dirette soprattutto a individuare gli eccessi di impiego di risorse (personale e beni acquistati dall'esterno) la cui rimozione non intacca il valore della prestazione offerta al pubblico. Si tratta di azioni che riguardano soprattutto le quantità di lavoro impiegate negli uffici pubblici, siano essi dell'amministrazione centrale o periferica, le quantità e i prezzi dei beni acquistati per lo svolgimento delle attività pubbliche, nonché le quantità di beni immobili di proprietà pubblica utilizzati nello svolgimento delle stesse attività..

Le azioni sotto (B) riguardano soprattutto la costosità relativa di tutte le produzioni pubbliche legata alle mancate innovazioni di processo: il settore pubblico non innova, anche laddove l'innovazione non richiede investimenti di particolare entità. Riguardano anche le situazioni nelle quali il servizio offerto dallo Stato si articola su centri di produzione distribuiti sul territorio quali sono ad esempio la scuola, la sanità, la giustizia, la polizia, gli uffici delle entrate, e altri ancora. Queste strutture di produzione possono essere analizzate con le tecniche statistiche della stima di funzioni di produzione (o di funzioni di produttività marginale dei fattori impiegati nei processi produttivi) o di funzioni

di costo (nella ricerca di costi standard di produzione). Esse si basano sulla definizione di “**fabbriche territoriali**”, sulla stima di funzioni di spesa standard, utilizzando il fatto che i dati di spesa rapportati al più semplice e rozzo indicatore di output, la popolazione servita, si presentano con variabilità territoriale spesso molto ampia. Tale variabilità nasconde, congiuntamente, differenze effettive di livelli di produzione, differenze di costi di produzione associati alle diverse caratteristiche ambientali e, *last but not least*, differenziali di efficienza produttiva che sono potenzialmente rimuovibili con decisione politica.

L’analisi statistica della spesa per i servizi pubblici organizzati su centri autonomi di produzione non é normalmente sufficiente a sostenere una decisione politica di riorganizzazione della produzione. Essa fornisce materiale indiziario capace di indirizzare la discussione politica e anche le successive scelte operative.

**2.2 Le modifiche di confine.** Il secondo percorso comporta la RIDEFINIZIONE DEI CONFINI DELL’INTERVENTO PUBBLICO PROGETTANDO UNA RIDUZIONE DEL SUO TERRITORIO. Esso si avvia con la rivisitazione dei presupposti che avevano originato l’interesse della politica in una particolare attività e che avevano portato alla decisione dell’intervento pubblico, sia esso un intervento che si traduce nella produzione di servizi pubblici o un intervento indiretto che si concretizza nel finanziamento di attività svolte da altri enti o da operatori privati.

In questo percorso si distinguono:

(C) **interventi con impatto marginale sui confini** dell’intervento pubblico, che determinano azioni o attività perseguibili anche nel breve termine;

(D) **misure che attaccano i confini dell’intervento pubblico** e richiedono di decidere se un’attività possa essere mantenuta all’interno del settore pubblico, se debba essere rimandata per intero verso il settore privato dell’economia, oppure se il coinvolgimento pubblico nel suo sostegno debba essere ridotto. Date le difficili valutazioni sul merito relativo delle diverse e molteplici funzioni svolte dalle strutture pubbliche, questo tipo di interventi richiede sempre di essere motivato da ragioni esterne all’esame della spesa, preminente tra tutte le opportunità di valutare se la possibile conseguente riduzione della pressione fiscale o del ricorso al debito abbiano effetti positivi sull’economia che giustificano la riduzione della spesa. Oggi (maggio 2012) ci sarebbero invero buone ragioni per individuare segmenti dell’intervento pubblico il cui valore marginale è minore del valore che la collettività otterrebbe con una riduzione del prelievo tributario conseguente alla riduzione della spesa.

Poiché i tempi richiedono slogan, si può dire in sintesi che la *spending review* ripropone un aggiornamento dei tre versetti delle streghe del Macbetto verdiano:

*reduce:* riduci gli sprechi – voce (A)

*reorganize:* riorganizza le attività e le istituzioni pubbliche (voce (B)  
e riordina i confini dell’intervento pubblico (voce (C),

*retrenching*: restringi, con varia intensità i confini del settore pubblico (voce D).

### **3. Il contesto finanziario e gli obiettivi**

Le previsioni-obiettivo di finanza pubblica per il periodo fino al 2014 fatte proprie dal governo Monti, nella versione iniziale del Documento del 4 dicembre 2011 e nella versione aggiornata del Documento di Economia e Finanza del 18 aprile 2012 prevedono la sostanziale invarianza in termini monetari della spesa al netto degli interessi per il periodo dal 2011 al 2014. Tale esito si determina attraverso:

- la riduzione della spesa per consumi collettivi, associata al blocco delle retribuzioni, alla relativa stabilità del numero dei dipendenti, all'aumento-stabilità della spesa sanitaria e alla riduzione del valore monetario di tutte le altre tipologie di servizi e attività pubbliche;
- l'aumento delle spese per pensioni che continua nonostante la riforma;
- l'aumento dei programmi di trasferimento alle famiglie associato all'andamento dell'economia;
- la riduzione-stabilità dei trasferimenti alle imprese;
- la stabilità della spesa per investimenti.

Si tratta di obiettivi che sono in larga parte garantiti dalla legislazione adottata nel corso degli ultimi tre-quattro anni.

**3.1 Funzioni attuali della *spending review*.** In questo contesto, si possono definire le funzioni della *spending review*, che elencate in ordine crescente di impegno e di complessità politica, si identificano nelle seguenti

1. operare come polizza assicurativa rispetto al raggiungimento dell'ambizioso obiettivo del risanamento del sistema di finanza pubblica italiana, una funzione questa che il governo ha già dichiarato di riconoscere.

2. consentire, anche nel breve periodo, di attuare interventi che restituiscano un minimo di flessibilità alla politica di bilancio, liberando qualche risorsa per progetti, attività, iniziative dirette a contrastare le condizioni di difficoltà che imprese e famiglie stanno sperimentando come conseguenza delle cattive condizioni in cui l'economia e la società italiana si trovano, vivendo il loro quarto anno di recessione economica.

3. dare il via ad iniziative di contrasto a qualcuna delle anomalie del nostro sistema di finanza pubblica, tra le quali stanno in via prioritaria:

(i) l'efficienza organizzativa nella vita ordinaria dell'amministrazione pubblica, a livello centrale, regionale e locale;

(ii) l'ammodernamento delle strutture di produzione dei servizi pubblici dell'amministrazione centrale;

(iii) il riordino del sistema di rapporti finanziari centro-periferia, inclusivo dei rapporti finanziari con le autonomie speciali.

**3.2 La spesa “aggredibile”.** Per valutare spazi, opportunità e valori della spesa pubblica che può essere soggetta a revisione e potenzialmente a riduzione è utile sapere quanta

**Tabella 8. Dalla spesa P.A. alla spesa “aggredibile”**

Categoria di spesa	mld. €	mld. €
Totale spesa P.A. Istat	793,5	
Interessi passivi	-70,2	
UE, estero et altre	-16,3	707,0
Pensioni	-237,0	
Investimenti pubblici	-32,1	
Contributi non riducibili	-13,0	
Spese sociali	-60,0	364,9
<i>Trasformazione</i>		
Consumi privati	29,7	394,6
Ammortamenti	-31,3	
Contributi sociali	-50,2	
Imposte indirette	-18,1	295,1

della spesa pubblica rilevata dall’Istat ai fini della contabilità nazionale può essere considerata oggi come “aggredibile” o rivedibile sulla base di interventi che originano dal processo di spending review. Partendo dalla spesa al netto degli interessi definita dall’Istat, la **Tabella 8** indica le componenti che non possono essere soggette a revisione. Si tratta innanzitutto dei trasferimenti alla UE e di altri interventi sull’estero per un totale di 16,3 miliardi. Poi sono considerati esclusi, per ragioni politiche, la spesa per pensioni e per gli interventi sociali, la spesa per investimenti pubblici e la spesa per contributi statali e regionali che costituiscono impegni non rinegoziabili. Resta una spesa di 364,9 miliardi di euro.

Su questo importo valgono ulteriori riflessioni. La prima è che l’Istat esclude dalla spesa gestita sui bilanci pubblici, che le regole di contabilità nazionale assegnano alla categoria dei consumi privati, una quota pari a 29,7 miliardi. Il totale della spesa aggredibile aumenterebbe quindi a 394,6 miliardi. Tuttavia in queste spese sono incluse importi che trovano, nei conti della P.A. un corrispondente pieno nelle entrate. Si tratta degli ammortamenti che l’Istat imputa per ragioni di coerenza con il settore privato, dei contributi sociali sui redditi dei dipendenti pubblici che affluiscono alle entrate dell’INPS e delle imposte indirette che sono incluse nei prezzi dei beni che la P.A. acquista; il totale delle tre voci è pari a 99,6 miliardi. Ne deriva una spesa aggredibile pari a circa 295 miliardi di euro.

La struttura, per tipologia di spesa e per livello di governo, è rappresentata nella **Tabella 9**. Questa mostra che la componente di spesa di maggiore rilievo è costituita dalla

spesa per acquisto di beni e servizi (135,6 mld.), seguita dalle retribuzioni (122,1 mld.), dai trasferimenti a imprese e contributi alla produzione (24,1 mld.), dai contributi alla famiglie e alle istituzioni sociali (13,2 mld.).

**TABELLA 9. Struttura della spesa pubblica “aggredibile” nel medio periodo**  
(miliardi di euro)

	Stato	Altri enti A. C.	E. P.	Regioni	Province	Comuni	Sanità	Univ.tà e altri enti	Tot. A.P.
Retribuzioni lorde	61,8	2,6	2,2	4,5	1,9	12,8	28,3	7,8	<b>122,1</b>
Consumi intermedi	21,3	3,9	2,9	5,5	3,1	25,3	69,0	4,7	<b>135,6</b>
Contributi alla produzione	2,9	0,1	0,0	6,3	1,6	2,6	0,0	0,7	<b>14,2</b>
Contributi istituzioni sociali	2,0	0,0	1,0	0,7	0,1	0,7	0,0	0,1	<b>4,8</b>
Contributi famiglie correnti	1,9	0,0	1,2	0,5	0,3	1,0	0,1	1,5	<b>6,5</b>
Contributi imprese correnti	0,1	0,3	0,1	0,4	0,0	0,3	0,0	0,2	<b>1,3</b>
Contributi imprese c/capitale	5,2	0,4	0,0	1,6	0,2	0,9	0,0	0,3	<b>8,6</b>
Contributi famiglie c/capitale	0,6	0,0	0,0	0,6	0,0	0,6	0,0	0,1	<b>1,9</b>
<b>Tot. spesa aggredibile</b>	<b>95,9</b>	<b>7,2</b>	<b>7,4</b>	<b>20,2</b>	<b>7,3</b>	<b>44,2</b>	<b>97,6</b>	<b>15,4</b>	<b>295,1</b>
<b>% Spesa aggredibile</b>	<b>32,5%</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,5%</b>	<b>6,8%</b>	<b>2,5%</b>	<b>15,0%</b>	<b>33,1%</b>	<b>5,2%</b>	<b>100%</b>

In termini di livello di governo, la quota maggiore è costituita dalla spesa degli enti sanitari locali con il 33,1%, seguita da Regioni, Comuni e Province (con il 24,3%), da Stato, enti amministrazione centrale e enti previdenziali (con il 37,4%) e da Università e altri enti locali con il 5,2%.

La attribuzione della qualifica di “aggredibile” a un totale di spesa che include, in aggiunta ad altre spese, tutti i costi di produzione dei servizi pubblici, deve essere intesa nel senso che si tratta di una massa di spesa che, negli orientamenti attuali del governo può essere soggetta ad analisi e, se le motivazioni sussistono, può essere sottoposta a riduzione. La riduzione non può, ovviamente, riguardare l’intero, ma solo una (modesta) frazione.

Nella prospettiva di interventi di breve termine, è evidente che la spesa aggredibile è molto inferiore all’importo di 295 miliardi di euro; nel senso che in essa non si possono considerare gli effetti di interventi a cui fa riferimento la voce (D) e forse nemmeno quelli sottostanti alla voce (B). Si può stimare che la spesa aggredibile per le voci (A) e (C), nel breve periodo, non superi il 25-30 per cento dell’importo indicato in Tabella.

Per considerare aggredibile l’intera spesa della Tabella (cioè i 295 miliardi), occorrerebbe considerare un orizzonte temporale, inclusivo dei tempi di analisi, progettazione, approvazione delle norme e attuazione, che si estenda almeno fino al 2014.

In via di conclusione è anche evidente che, nel lungo periodo, nel disegno di interventi diretti alla ridefinizione dei confini dell'intervento pubblico, quelli della voce (D), la spesa aggredibile non ha invero alcuno limite predeterminabile e dovrebbe invero estendersi anche oltre gli interi 394,6 miliardi della Tabella 8.

### **3.3 Come procedere**

Per quanto è stato detto sopra, gli interventi sulla spesa pubblica seguono percorsi diversi a seconda dell'orizzonte temporale di riferimento.

Per interventi di breve periodo, la procedura utilizzata in passato è stata spesso quella dei cosiddetti "tagli lineari", che si manifesta in una pluralità di versioni che differiscono sia per la numerosità dei capitoli di bilancio che vengono coinvolti, sia per le diversità delle opzioni che vengono lasciate ai responsabili dei singoli ministeri o dipartimenti. Differiscono altresì per il fatto se toccano solo le attività dell'amministrazione centrale o anche di Regioni e enti locali. Non è facile innovare rispetto a questa procedura.

Una opzione alternativa è quella di fissare un importo necessario di interventi e poi trovare procedure più flessibili dei tagli lineari per ripartire l'importo complessivo tra i diversi centri di spesa, anche sulla base di progetti articolati. Ciò richiede un approccio cooperativo da parte dei soggetti (ministri) interessati non facile da realizzare.

All'interno degli interventi di breve termine, l'opzione di rivedere i margini dell'intervento pubblico per liberarlo di leggi e provvedimenti non più necessari, può essere perseguita.

Per interventi di medio periodo (quelli sotto (B) della classificazione del prg. 3.1), i tempi di realizzazione sono più lunghi perché richiedono interventi di riaggiustamento della struttura di produzione delle numerose "industrie" dei servizi pubblici (dalla scuola alle province, dai comuni ai penitenziari, dalle prefetture agli uffici della motorizzazione) per conformarle ai benchmarks che si ritrovano anche all'interno della pubblica amministrazione. Il riaggiustamento produttivo richiede mobilità del lavoro sul territorio nazionale, politiche retributive flessibili, cambiamenti nelle tecniche di produzione, e così via, tutti gli aggiustamenti organizzativi propri delle ristrutturazioni industriali del settore privato.

Infine se l'eliminazione degli sprechi, le limature marginali della presenza pubblica e le ristrutturazioni industriali non fossero sufficienti a garantire la riduzione del prelievo tributario che è oggi considerato come l'elemento ostativo alle possibilità di ripresa dell'economia italiana, si apre l'opzione – invero molto raramente utilizzata in Italia – di interventi che modificano i confini dell'intervento pubblico come lo conosciamo oggi (gli interventi sotto (D) del prg. 3.1), nelle varie forme con cui si è realizzata anche in altri paesi. Cosa si possa fare su questa strada appartiene però a un altro capitolo della *spending review* che merita un altro rapporto.

### **3.4 Una breve sintesi sui risultati del lavoro svolto**

Le analisi svolte sui Ministeri considerati fanno emergere considerazioni di tipo generale soprattutto in relazione a quelle attività pubbliche che si realizzano con strutture decentrate sul territorio. Queste considerazioni esprimono valutazioni generali non ascrivibili ad alcun specifico settore tra quelli analizzati.

1. il fattore istituzionale. Le spese distribuite sul territorio risentono del condizionamento posto dal vincolo del territorio provinciale. Le province sono di dimensioni molto diverse (dai 90mila abitanti della provincia di Isernia, ai 4,5milioni della provincia di Roma) e i costi di produzione per abitante dei servizi statali si caratterizzano tutti per spese per abitante più elevate nei territori delle province con minor numero di abitanti. Il rispetto del territorio provinciale comporta spese più elevate di quelle che si potrebbero ottenere con una diversa, più efficiente, mappatura dei servizi sul territorio nazionale.

2. il fattore gestionale. Anche a parità di condizioni ambientali (popolazione, superficie territoriale, ecc.) le spese per abitante presentano ampia variabilità, ove le maggiori spese non trovano giustificazione in alcun fattore economico oggettivo. Ampia variabilità si presenta nei servizi, non molti in verità, ove sono disponibili indicatori diretti dei livelli di produzione.

3. le politiche di locazione degli immobili, con canoni che presentano ampie variabilità sul territorio nazionale.

4. insufficiente mobilità del lavoro sul territorio. Aree e territori con eccesso di personale, anche misurato in relazione a indicatori di prodotto, si confrontano con aree e territori ove il personale è carente. E ciò anche con riferimento a distanze territoriali non particolarmente elevate.

5. forti differenze nel grado di utilizzo delle infrastrutture di proprietà pubblica e anche degli immobili locali, con conseguenti diversità nei costi di produzione.

L'attacco a queste forme di inefficienza richiede approcci differenziati. In relazione ai vincoli istituzionali è necessario separare l'organizzazione dei servizi statali dal vincolo del territorio provinciale, ovvero modificare radicalmente i confini delle attuali province.

In relazione ai diversi fattori gestionali, l'unica soluzione è quella di avviare, o rafforzare ove esistente, procedure stringenti di controllo di gestione; nessuna forma complessa, ma solo ordinari confronti di costi nelle diverse situazioni e capacità di reazione all'accertamento delle ingiustificate differenze di costo.

Rimangono da considerare, infine, due temi: (i) la questione dei vincoli propri del pubblico impiego che condizionano la mobilità dei dipendenti pubblici tra settori e sul territorio, nonché il costo per ora lavorata e il numero delle ore lavorate; (ii) la questione posta dal fatto che in molti dei servizi considerati le spese per abitante nel mezzogiorno

sono, a parità di condizioni ambientali, più elevate che nel resto del paese, in quanto associate a maggior numero di occupati, minor numero di ore lavorate e più elevate retribuzioni di fatto legate alla maggiore anzianità di carriera e al maggior peso degli straordinari. Temi apparentemente intrattabili, ma la cui esistenza condiziona la vita del settore pubblico.

## PARTE II – COSA E' STATO FATTO FINO AD OGGI

Il governo ha iniziato il percorso della *spending review* nella sua versione tradizionale diretta a riconsiderare (a) il merito di singoli programmi di spesa che non siano ritenuti rilevanti ai fini della definizione dell'intervento pubblico e, (b) le condizioni di produzione delle principali linee di produzione dei servizi pubblici. Il tutto, per ora, limitatamente alle amministrazioni centrali.

### **4.1 In generale**

In merito a queste premesse il Consiglio dei Ministri del 27 gennaio ha dato il via alla procedura costituendo un comitato di ministri (i professori Giarda, Grilli e Patroni Griffi) che si dedicava all'esame della spesa di alcuni Ministeri (Interno, Istruzione, Giustizia, Difesa e Affari Regionali). Il Comitato doveva operare attraverso una struttura di missione presso il Dipartimento sul programma di governo avvalendosi anche della struttura della RGS e dei nuclei di valutazione già esistenti presso i suddetti Ministeri.

Da allora sono state svolte attività di analisi, ricerca e progettazione presso i ministeri dell'Economia e finanze e della Funzione pubblica in attuazione delle numerose norme di legge che nel passato hanno disposto procedure di analisi e valutazione della spesa e attività da svolgere finalizzate alla razionalizzazione della spesa. Si sono anche sviluppate iniziative specifiche di *spending review* su iniziativa del Ministro per i Rapporti con il Parlamento.

L'orientamento generale che ha ispirato fino ad oggi le attività è stato quello di definire proposte di riorganizzazione dei servizi pubblici finalizzate a trarre miglior uso dalle risorse finanziarie ad essi allocate, con la realizzazione di risparmi rispetto al *modus operandi* vigente, con l'obiettivo di concorrere alla realizzazione degli obiettivi generali di finanza pubblica in materia di spesa corrente.

Le attività si sono dirette a considerare comparti di spesa finale gestiti sul bilancio dello stato, senza trattare quindi né la spesa di enti locali e regioni, né i programmi di trasferimenti statali a favore del sistema delle autonomie. In termini specifici, presso il Ministro per i Rapporti con il Parlamento, sono stati analizzati e discussi i servizi offerti sul territorio nazionale dai Ministeri dell'Interno (per le prefetture, vigili del fuoco e polizia di stato), dell'Istruzione (limitatamente alla scuola), della Giustizia (limitatamente all'amministrazione penitenziaria e all'organizzazione giudiziaria), della Difesa (limitatamente all'Arma dei Carabinieri), delle Infrastrutture e dei Trasporti (limitatamente alla motorizzazione civile).

E' stata promossa o incoraggiata l'istituzione di commissioni di *spending review* o strutture di riesame della organizzazione dei servizi offerti presso i Ministeri Interno, Giustizia, Istruzione, Difesa e Affari Esteri.

Sono stati stabiliti contatti con commissioni parlamentari che hanno avviato, di propria iniziativa, attività di revisione della spesa in materia di riorganizzazione delle società *in-house* del Ministero dell'Agricoltura e di organizzazione delle sedi estere del Ministero degli Affari Esteri. Sono state anche raccolte le esperienze effettuate presso il Senato della repubblica in materia di efficienza energetica.

Il Ministero dell'economia e finanze ha richiesto e ottenuto un progetto di Consip per la riorganizzazione delle procedure di acquisto di beni e servizi.

Presso il Ministero della funzione pubblica è in corso un'ampia attività di analisi e valutazione delle strutture occupazionali, condizioni di lavoro, strutture retributive, prospettive di pensionamento dei dipendenti pubblici e di gestione del turn-over.

Presso i Ministeri dell'Economia e finanze, della Funzione Pubblica e dell'Interno sono in corso analisi e valutazioni di accompagnamento all'attività parlamentare in materia di revisione dell'ordinamento provinciale e di carta dell'autonomia.

I paragrafi che seguono si sviluppano con stili, presupposti e obiettivi diversi. Sono tutti accomunati dal desiderio di generare innovazioni e riforme nei diversi dicasteri.

#### **4.2 Analisi Ministero dell'Interno**

La collaborazione tra i Ministri dei rapporti con il Parlamento, della Funzione pubblica e dell'Interno si esprime anzitutto sui temi posti dai provvedimenti all'esame delle Commissioni Parlamentari in materia di carta delle autonomie e di riforma delle province. Tali iniziative influiranno sulle condizioni di offerta dei servizi statali sul territorio e hanno ispirato l'analisi dell'organizzazione del Ministero dell'Interno, limitata per ora alle sole strutture periferiche che d'altra parte spiegano circa l'80% della spesa del Ministero.

Le attività considerate riguardano le Prefetture (circa 10.000 occupati), i Vigili del Fuoco (circa 32.000 occupati), la Polizia di stato (circa 103.000 occupati) su un totale di occupati del Ministero pari a circa 155.000. La spesa complessivamente analizzata ammonta a circa 8 miliardi di euro destinati alle retribuzioni del personale e ai consumi intermedi o acquisto di beni e servizi. L'analisi per le tre attività considerate, che si è svolta sui dati di spesa disaggregati su base regionale o provinciale, è attualmente a un diverso stato di approfondimento. Una parte dei risultati è già stata portata all'attenzione del Ministro, mentre gli esiti delle altre parti saranno discusse e valutate con i responsabili dei Dipartimenti.

Con analisi statistica di varia impostazione sono stati individuati i fattori associati alle differenze nei livelli di spesa inter-provinciali. Con riferimento all'analisi dei costi delle Prefetture, relativamente alle quali il dettaglio analitico è riportato nell'ALLEGATO 1, i risultati si possono così sintetizzare:

**4.2.1. l'inefficienza dell'assetto istituzionale.** Le spese analizzate sono condizionate, sia pure in misura diversa, dall'essere le attività e i servizi gestiti su territori i cui confini e popolazione sono definiti dal territorio dell'ente locale Provincia. Servizi analoghi sono organizzati per servire popolazioni che variano quindi dai 90mila abitanti di Isernia ai 4,3 milioni di Roma. Una situazione questa che non è più giustificabile da un punto di vista economico. Le spese pro-capite mostrano quindi un andamento a L legato alla presenza di costi fissi. Il costo finanziario dell'accettazione del territorio provinciale come base per l'organizzazione dei servizi offerti (un portato della storia amministrativa dello stato italiano) è molto rilevante.

**4.2.2. il costo del mezzogiorno.** In tutti i settori considerati, nelle regioni del centro-sud le spese per abitante o per indicatore di output ove questo è disponibile, supera il corrispondente costo, a parità di condizioni e di caratteristiche, rilevato nelle regioni del centro-nord. I differenziali di costo nel centro-sud variano nei diversi settori ma sono comuni a tutte le attività. Essi risultano associati a tre diversi fattori:

A – il numero di occupati, a parità di condizioni, è maggiore;

B – la retribuzione di fatto è maggiore (essendo associata alle maggiori anzianità di servizio dei dipendenti che operano nel centro-sud);

C – il maggior peso degli straordinari.

**4.2.3. l'inefficienza gestionale.** Anche a parità di tutte le condizioni di produzione per le quali siano disponibili indicatori statistici, rimangono rilevanti differenziali di costo per abitante (o per indicatore di output) tra i diversi territori. Quanto dei maggiori costi, che si rilevano rispetto ai costi delle unità di benchmark, sia da imputare ad inefficienza e quindi divenire oggetto di revisione, è di difficile valutazione per la indeterminatezza intrinseca dell'analisi statistica. Gli indicatori statistici di inefficienza gestionale portano tuttavia a valutazioni della misura dell'inefficienza di importi rilevanti e significativi. Vale rilevare che l'analisi statistica della gestione è di natura solo indiziaria; i suoi risultati sono acquisibili dai manager di settore per valutarne la rilevanza pratica.

**4.2.4. La questione della spesa per acquisto di beni e servizi.** Nel Ministero dell'Interno, la spesa per acquisto di beni e servizi è pari a circa 1700 milioni all'anno; di questi, negli ultimi anni, circa 400milioni ogni anno superano gli stanziamenti iniziali di bilancio (che sono stati progressivamente ridotti nel corso delle manovre di contenimento della spesa).

**4.2.4.1 Ancora sugli acquisti di beni e servizi.** Dalle prime valutazioni risulta che il ricorso degli uffici del Ministero alle strutture centralizzate di acquisto è relativamente limitato, intorno al 6-8% del totale. E' segnalata una sorta di incompletezza della "vetrina" Consip i cui prezzi non consentono l'accesso a beni con le caratteristiche desiderate.

**4.2.4.2 Le spese per locazioni di immobili.** Delle spese per consumi intermedi, una parte rilevante (almeno 400 milioni di euro) riguardano contratti di locazione in essere per le stazioni periferiche, stabilimenti e magazzini della Polizia di stato, dell'Arma dei

carabinieri, del corpo dei Vigili del fuoco. E' stata avviata un'analisi (complessa perché si ha a che fare con qualche migliaio di contratti) per descrivere e confrontare costi e condizioni dei contratti stessi, nonché per valutare la loro coerenza con il numero di occupanti. Da questa analisi preliminare risulta una variabilità molto ampia nei costi per mq. di superficie e nel numero di mq. per addetto.

### 4.3 Analisi del settore scuola del MIUR<sup>1</sup>

La massa di spesa considerata ed alla quale si dirigono le proposte di intervento ammonta a circa 43 miliardi di euro gestiti dal Ministero e altri 4-5 da province e comuni (Tab. 1). La spesa statale è governata a tre livelli: la struttura centrale del Ministero (che sostiene direttamente anche alcune spese delle istituzioni scolastiche), la articolazione territoriale (sedici direzioni generali e circa cento sedi provinciali), le diecimila istituzioni scolastiche, articolate in oltre quarantaduemila plessi.

**Tabella 1 - La spesa del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca 2009-2011**  
impegni di competenza per missioni (milioni di euro)

Missione	2009	2010	2011	diff. 08-11	diff. % 08-11
L'Italia in Europa e nel mondo	153,7	163,5	168,1	14,4	9,37%
Ricerca e innovazione	2.705,7	2.357,3	2.306,9	-398,8	-14,74%
Istruzione scolastica	45.256,7	44.235,3	43.056,6	-2.200,1	-4,86%
Istruzione universitaria	8.886,1	8.388,1	7.947,8	-938,3	-10,56%
Servizi istituzionali e generali	111,7	99,6	70,7	-41,0	-36,71%
<b>Totale</b>	<b>57.113,9</b>	<b>55.243,8</b>	<b>53.550,1</b>	<b>-3.563,8</b>	<b>-6,24%</b>

Fonte: Rendiconto Generale dello Stato.

La spesa si è ridotta nell'ultimo triennio di 3,5 miliardi, di cui 2,2 nella scuola e quasi 1 nell'università. In particolare, negli ultimi quattro anni la popolazione scolastica è aumentata lievemente, mentre gli organici di fatto, al netto del sostegno, si sono ridotti di oltre 80.000 unità (12%) e il personale ATA di oltre 40.000 (il 20%) (Graf. 1).

#### 1. Lo snellimento della struttura centrale

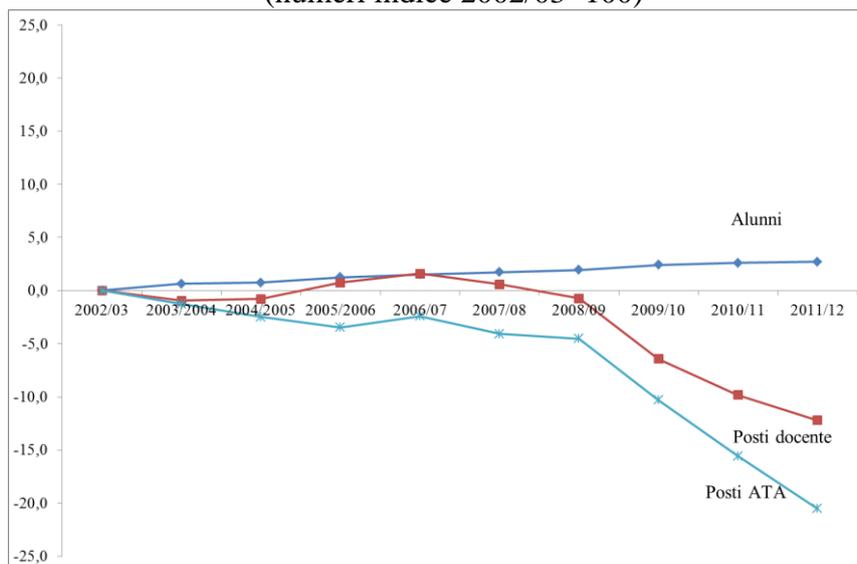
Si prevedono:

- la gestione di una struttura complessa multilivello attraverso la rete con l'utilizzo dei sistemi informativi (il cui costo è stato ridotto del 10% dal 2012);

### Grafico 1 – Gli alunni e il personale scolastico 2002/03-2011/12

<sup>1</sup> Documento MIUR

(numeri indice 2002/03=100)



Fonte: MIUR – Ufficio di Statistica.

- la riduzione dal 2014 di oltre il 50% delle spese per fitti passivi e dei costi di gestione degli immobili (una riduzione del 10% sarà possibile già dal 2013);
- la riduzione degli organici dirigenziali e delle aree e una riconversione dei profili e delle qualifiche a favore di quelle tecniche, ispettive e di valutazione;
- la dematerializzazione dei processi (esami di stato, iscrizioni, anagrafe studenti, ecc.);
- la semplificazione dei processi: unico sistema informativo, consorzio unico per il supercalcolo e i servizi informatici per il Ministero, progetto “Ministero virtuale”, portali nazionali unici per l’offerta formativa.

## 2. La riorganizzazione della struttura territoriale

Si prevedono:

- una ridefinizione dei compiti della struttura territoriale ed una progressiva riduzione della articolazione provinciale;
- il trasferimento di funzioni ad altri uffici territoriali di governo.

L’analisi ha evidenziato un significativo squilibrio del personale in servizio negli Uffici scolastici regionali e la possibilità di risparmi collegati alla definizione di uno standard di personale in relazione al carico di lavoro ed alla dimensione di scala.

## 3. La riduzione dei distacchi e dei comandi

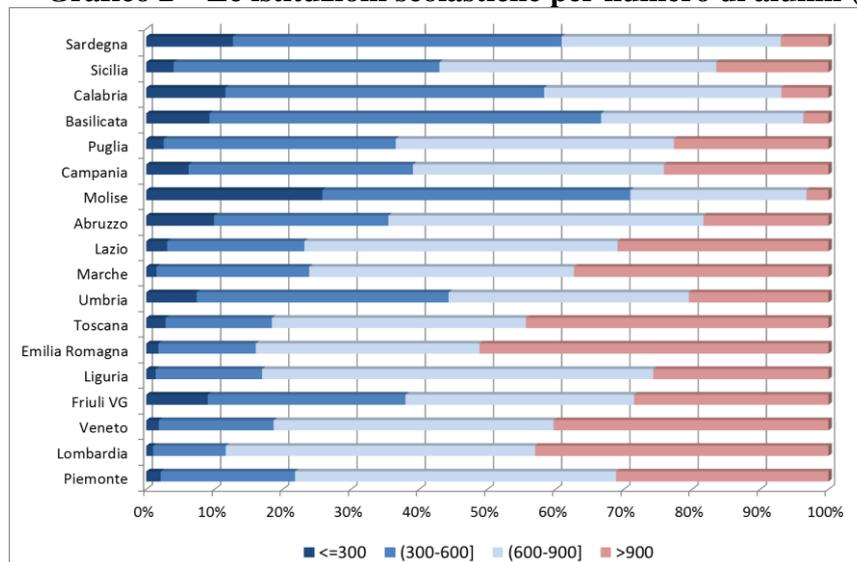
Attualmente circa diecimila insegnanti di ruolo non svolgono la funzione docente nelle scuole per effetto di inidoneità (temporanea o permanente) al servizio (quasi 4.500), distacco presso il Ministero degli Esteri e all’estero (1.000) e altre istituzioni pubbliche e private, comandi presso organi costituzionali e amministrazioni pubbliche (1.250), comandi presso il Ministero (700), classi di concorso in esubero (900), esoneri e aspettative sindacali (1.000). Per ciascuna categoria delle tipologie di distacco e comando è in corso un’analisi degli obiettivi e dei servizi resi. Appare possibile procedere in tempi

rapidi al trasferimento del personale inidoneo e in esubero alle funzioni tecniche e amministrative di supporto e/o ad altre amministrazioni pubbliche.

4. *Il riassetto della rete scolastica*

Una criticità è rappresentata dal mancato completamento del dimensionamento della rete scolastica da parte di alcune regioni del Sud: circa 2.000 scuole hanno un numero di studenti inferiore a 500, la qualcosa determina una spesa amministrativa più elevata a parità di qualità del servizio. Inoltre, emergono significative difformità nella dimensione media delle istituzioni scolastiche tra le regioni, che non appaiono giustificate solo dalle peculiari caratteristiche territoriali e della popolazione (*Graf. 2*).

**Grafico 2 – Le istituzioni scolastiche per numero di alunni (%) 2011/12**

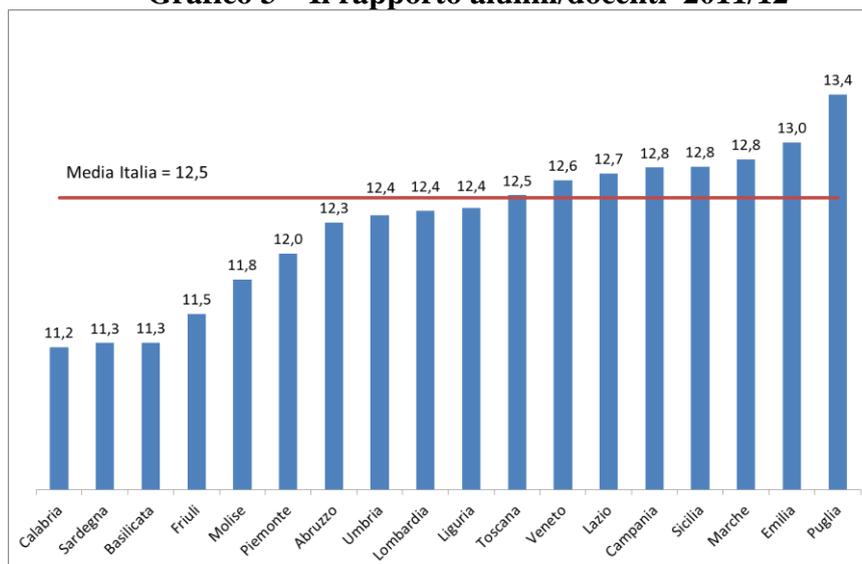


Fonte: MIUR – Ufficio di Statistica.

5. *Un nuovo modello per la determinazione dell'organico docente tra le regioni*

La distribuzione dell'organico dei docenti per regioni è squilibrata, in conseguenza del calo demografico nelle regioni meridionali. Il rapporto alunni/classi a livello nazionale è pari a 21,45, ma con il livello minimo di 19,7 di Sardegna, Calabria e Molise e il livello massimo della Emilia-Romagna con 22,5. Il rapporto alunni/posti di docenza è pari a 12,5 a livello nazionale e a 11,2 in Calabria e a 13,4 in Puglia (*Graf. 3*). Contenimenti di spesa rilevanti sono possibili attraverso una razionalizzazione del servizio scolastico per plessi, l'unità organizzativa elementare di fruizione del servizio (*Tab. 2*).

**Grafico 3 – Il rapporto alunni/docenti 2011/12**



Fonte: MIUR – Ufficio di Statistica.

**Tabella 2 – Le sedi scolastiche con meno di 100 alunni 2011/12**

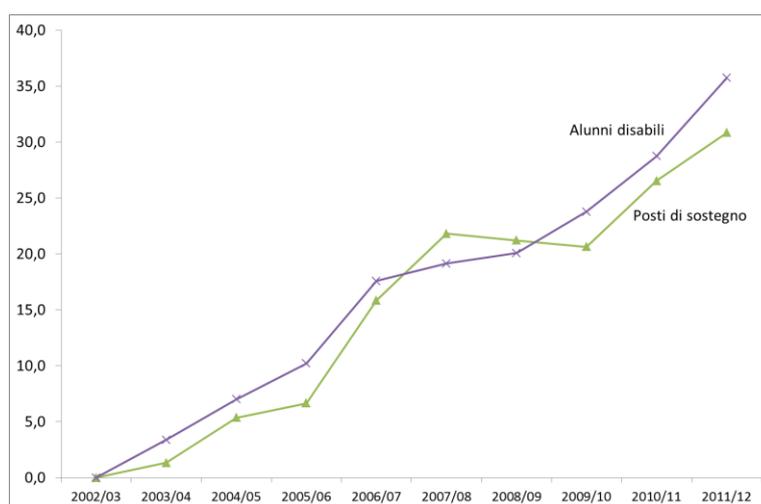
Regione	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale	% sul totale sedi
Puglia	133	59	163	355	20,4
Lombardia	625	166	122	913	22,6
Lazio	348	119	91	558	25,8
Emilia Romagna	270	95	86	451	25,9
Veneto	482	114	71	667	27,4
Sicilia	550	155	93	798	29,2
Toscana	325	106	100	531	30,7
Marche	180	73	34	287	33,9
Campania	670	240	135	1.045	34,4
Friuli VG	163	35	40	238	36,2
Liguria	210	42	33	285	39,0
Umbria	141	41	22	204	40,5
Piemonte	692	139	46	877	40,6
Abruzzo	257	107	17	381	47,6
Sardegna	267	192	66	525	47,9
Basilicata	113	84	24	221	48,3
Calabria	595	251	103	949	56,3
Molise	107	62	11	180	64,1
Italia	6.128	2.080	1.257	9.465	32,8

Fonte: MIUR – Ufficio di Statistica.

### 6. Un nuovo servizio per gli studenti con disabilità

Nonostante la significativa crescita degli insegnanti di sostegno (che hanno superato le 100.000 unità, circa un sesto dei docenti, al netto di quelli di religione), il servizio non appare soddisfacente per gli utenti (*Graf. 4*). L'obiettivo è quello di progettare una più efficace e razionale modalità di intervento, da definire con le associazioni delle famiglie e gli operatori del settore.

**Grafico 4 – Gli alunni con disabilità e il personale di sostegno 2002/03-2011/12**



Fonte: MIUR – Ufficio di Statistica.

### *7. Un programma di riduzione dei costi di gestione delle scuole*

Attraverso il tempestivo completamento della gara gestita dalla CONSIP è possibile conseguire una riduzione dei costi per i servizi di pulizia esternalizzati del 50%, con effetti a valere dall'anno scolastico 2013/14; più in generale, l'utilizzo della piattaforma di *e-procurement*, il contratto nazionale per sorgenti rinnovabili e per la gestione della telefonia (VOIP) consentiranno una consistente riduzione della spesa a carico degli enti locali.

### *8. Il budget dell'autonomia scolastica*

Oltre un terzo delle scuole ha chiuso i bilanci in disavanzo, in conseguenza del mancato trasferimento di somme per spese obbligatorie per supplenze brevi e esami di stato, a fronte di una elevata liquidità complessiva presso il sistema bancario (oltre un miliardo di euro).

L'istituzione del Fondo di funzionamento dell'autonomia, che includerà tutti i canali di erogazioni ministeriali, consentirà una più flessibile gestione delle risorse, superando l'attuale frammentazione dei flussi e la disarticolazione temporale della loro erogazione. In tal modo, si potrà sperimentare un modello di finanziamento budgettario che tenga conto sia di indicatori di fabbisogno che della valutazione dei risultati.

Al tempo stesso è allo studio una nuova gestione di tesoreria con l'apertura di conti correnti presso il servizio postale.

## **4.4 Il Ministero della Giustizia.**

Di seguito è riportato, sotto forma anche di proposizioni operative e indicazioni progettuali lo stato di avanzamento della riflessione in corso presso il Ministero della Giustizia da parte dei suoi due principali dipartimenti, il Dipartimento organizzazione giudiziaria e il Dipartimento amministrazione penitenziaria. I testi originano da documenti elaborati dai due Dipartimenti per i fini di questo rapporto. Sono scritti in forma schematica e definiscono uno stato di avanzamento dei lavori.

## DIPARTIMENTO ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA<sup>2</sup>

**Revisione delle circoscrizioni giudiziarie.** La delega prevista dalla legge n. 148/2011 consente una considerevole riduzione del numero dei presidi giudiziari di primo grado ed una razionalizzazione degli assetti territoriali delle strutture finalizzata al superamento delle criticità gestionali di uffici di piccole e piccolissime dimensioni, fonte di inefficienza e di sprechi di risorse.

Le criticità dell'organizzazione giudiziaria che si intendono superare con l'esercizio della delega prevista riguardano anzitutto gli uffici del Giudice di Pace ma anche e soprattutto i tribunali non capoluoghi di provincia di più piccole dimensioni e le 220 sezioni distaccate di tribunale (le ex preture mandamentali).

L'amministrazione ha già proceduto al varo dello schema di attuazione della delega per gli uffici del giudice di pace (attualmente in attesa del parere delle competenti commissioni parlamentari) che passeranno da 848 a 174.

La riforma determina non un semplice accorpamento ma una complessiva redistribuzione di risorse e personale con conseguente modifica delle piante organiche.

L'accorpamento di tali sedi giudiziarie porterebbe al recupero di 1944 giudici di pace e 2.104 unità di personale amministrativo; si procederà di conseguenza anche alla riassegnazione dei relativi magistrati onorari e del personale amministrativo alle sedi giudiziarie laddove la domanda di giustizia è più elevata. Il personale amministrativo in servizio presso gli uffici soppressi verrà riassegnato in misura non inferiore al 50 per cento alla sede di tribunale o procura limitrofa, mentre il restante all'ufficio del giudice di pace al quale sono state trasferite le competenze. Il risparmio atteso a regime è di circa 28 milioni di euro l'anno.

L'Amministrazione sta predisponendo la bozza del secondo schema attuativo che riguarda l'intervento più impegnativo relativo alla riduzione dei Tribunali, delle sezioni distaccate di Tribunale e degli uffici di Procura (prevista per la fine di maggio del 2012).

Questo intervento coinvolge oltre 3.600 unità di personale amministrativo, che verrà riassegnato non soltanto agli uffici accorpanti ma anche agli altri uffici ove maggiore è la carenza di risorse umane.

L'intervento consentirà inoltre di recuperare da 600 a 750 magistrati togati con un forte recupero di efficienza e di specializzazione delle funzioni (in linea con la recente riforma del Tribunale delle Imprese) conseguente alla maggiore concentrazione delle sedi giudiziarie. In tale ambito ci si attende un risparmio a regime stimato tra 45 e 60 mln di euro l'anno.

**Risorse umane.** L'amministrazione giudiziaria è afflitta da tempo da una cronica carenza di personale amministrativo rispetto al numero di magistrati in servizio.

---

<sup>2</sup> Documento preparato dal DOG

La situazione si è peraltro cristallizzata in negativo in conseguenza delle modifiche della pianta organica complessiva del personale amministrativo a seguito dei tagli operati per effetto del decreto legge n.112/2008, convertito nella L.133/2008.

Si è passati da una pianta organica di oltre 47.000 unità a quella attuale pari a **43.702 unità** mentre si registrano attualmente poco più di **38.000** presenze effettive.

La situazione già gravemente deficitaria tende a peggiorare a causa dei pensionamenti e del perdurante blocco delle assunzioni. Il dato è, peraltro, fortemente disomogeneo rispetto alla distribuzione sul territorio di queste scarse risorse. In particolare mentre nel centro sud in media gli organici sono in gran parte coperti, nelle sedi del Nord si manifestano scoperture di organico talvolta drammatiche. Ogni interpello per la mobilità interna all'amministrazione provoca immediatamente un ulteriore flusso migratorio con direzione Nord-Sud.

Nella consapevolezza che il blocco delle assunzioni è destinato a permanere l'amministrazione intende procedere con un bando per mobilità esterna ex art. 30 legge 165/2001 (già predisposto in bozza) in modo da verificare la possibilità di utilizzare presso gli uffici giudiziari il personale in eccesso in forza ad altre amministrazioni dello Stato. Va tuttavia segnalato che attualmente la legislazione prevede mobilità di tipo esclusivamente volontario e ciò ostacola non poco l'efficacia di tale procedura.

#### **Gestione del servizio intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali**

Tale voce di spesa, che incide per oltre il 40% del totale delle spese di giustizia, necessita di radicali interventi di riqualificazione e riordino, in entrambi i settori in cui può essere idealmente divisa (le "prestazioni obbligatorie" e le attività di "noleggio apparati").

Le prestazioni obbligatorie sono quelle che la legge impone agli operatori di telefonia sia mobile che fissa (Telecom, Vodafone, etc.) in fase di attivazione dell'ascolto e di trasferimento del segnale presso i locali della procura della repubblica competente. Tali prestazioni sono le uniche remunerate in forza di espresse previsioni normative sulla base di un apposito listino del tutto desueto e fonte di cospicui esborsi a carico della finanza pubblica.

Le attività di "noleggio apparati" riguardano invece la registrazione, la conservazione, l'analisi ed il trattamento dei dati relativi all'attività di intercettazione telefonica, ambientale, telematica o via internet.

Tale tipologia di servizi viene acquisita sul libero mercato dalle singole Procure della Repubblica, in assenza di specifica normativa in materia. Ciò comporta diseconomie di scala e prassi molto diverse a seconda delle Procure interessate, che, a causa di una tecnologia in continua evoluzione, non hanno avuto la possibilità di dotarsi di tali strumenti procedendo al noleggio della strumentazione in questione mediante affidamento diretto. Tali modalità di acquisizione dei servizi hanno determinato, oltre ai maggiori costi derivanti dalla parcellizzazione della domanda, anche l'instaurazione di una procedura di infrazione comunitaria da parte della Commissione Europea. In particolar modo viene

contestata l'assoluta assenza di un procedimento ad evidenza pubblica europea per l'acquisizione e il noleggio di tali strumentazioni.

Al fine di conseguire l'obiettivo di razionalizzazione e risparmio di spesa per intercettazioni telefoniche è necessario procedere all'acquisizione in forma centralizzata e in modalità forfettaria di tali servizi, mentre anche il listino per le prestazioni obbligatorie necessita una profonda ristrutturazione sempre in vista di una possibile forfetizzazione anche di tale voce di spesa.

In relazione all'estrema delicatezza delle informazioni trattate si rende necessario procedere alla stipula di un contratto di appalto in forma secretata (ex art 17) codice dei contratti pubblici ed in tal senso è già stata chiesta un parere all'Avvocatura della Stato.

### DIPARTIMENTO AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA<sup>3</sup>

#### **Criticità: sovraffollamento.**

A fronte di una capienza di circa 43.200 posti il numero dei detenuti presenti è di circa 66.800 unità. La consapevolezza di tale urgenza, anche umanitaria, aveva indotto alcuni anni fa, il Governo a dichiarare l'emergenza penitenziaria, che tutt'ora perdura.

#### **Interventi: piano edilizia penitenziaria.**

Con la predisposizione di un imponente piano di edilizia penitenziaria si prevede un incremento di posti detentivi; appare però con chiarezza come anche la piena realizzazione di tale impresa non risolve il problema del sovraffollamento, giacché si manterrebbe un'eccedenza media di 12.000 detenuti rispetto ai posti che si verranno a creare.

In ordine alla collocazione dei futuri istituti penitenziari, si sta procedendo alla ridefinizione in ragione dei maggiori flussi locali di accesso alla detenzione.

Si è ravvisata l'opportunità di accrescere i posti detentivi presso le metropoli, e con una tipologia edilizia adeguata agli istituti di flusso. L'impegno deve perciò essere ricondotto alle aree di Roma, Milano e Napoli prevedendo la soppressione di istituti minori.

Andrà, inoltre, avviata una ridefinizione delle caratteristiche strutturali degli istituti privilegiando soluzioni architettoniche di minore pesantezza, che tenga conto dei circuiti corrispondenti ai diversi livelli di sicurezza e di un conseguente nuovo modello di sorveglianza che si intende introdurre. Si ritiene perseguibile un'ulteriore concentrazione delle sedi di alta sicurezza e il contenimento ad otto dei reparti destinati ai detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41 bis o.p.

#### **Criticità: modello di sorveglianza.**

L'attuale modello di sorveglianza, basato sui 'posti di servizio', ossia il presidio fisso delle mura perimetrali, degli ambienti per le attività comuni, degli accessi e dei blocchi di transito appare oggi arretrato e eccessivamente rigido.

#### **Interventi: sorveglianza dinamica.**

---

<sup>3</sup> Documento preparato dal DAP

Andrà privilegiato un sistema di sorveglianza basato sulla conoscenza della persona ristretta (tanto più se entrata in un rapporto di responsabilità), assistito dalle risorse della tecnologia disponibile, secondo le singole realtà, e dalla dinamicità del servizio dagli operatori.

Tale nuovo sistema appare giustificato e praticabile per la maggioranza dei detenuti e potrà consentire il superamento del controllo assoluto delle persone e dello strumento organizzativo del “posto di servizio”.

L'introduzione di adeguate tecnologie, come sistemi anti-intrusione, anti-aggressione, anti-scavalcamiento, videosorveglianza, possono consentire una contrazione di personale stimata in 3.500-4.000 unità, in modo da ridurre il divario esistente tra pianta organica e numero effettivo degli agenti in servizio.

**Criticità: servizio traduzioni (spostamento detenuti).**

La movimentazione dei ristretti, per ragioni di giustizia (ma non solo), determina un fattore di criticità per quanto riguarda sia l'impiego di personale di polizia penitenziaria, sia il fabbisogno di risorse finanziarie. Dal 2009 al 2011 si è registrata una spesa media annua di 9,5 milioni per l'acquisto dei biglietti per circa 9.200 detenuti e l'effettuazione di poco più di 6.100 viaggi.

**Interventi: videoconferenza e vettore aereo.**

Al fine di ridurre il numero degli spostamenti dei detenuti si intende valorizzare le opportunità presenti sul fronte degli strumenti di comunicazione, con un adeguamento culturale ai tempi presenti. Si intende perseguire la diffusione di strumenti di “videoconferenza”, riesaminando le competenze amministrative, la contrattazione dei servizi e (se necessario) attivandosi per una integrazione della normativa di primo e secondo grado.

Inoltre, un nuovo modello organizzativo potrebbe prevedere l'acquisto di un pacchetto di 3.000 ore di volo di un servizio dedicato al trasporto dei detenuti da un operatore pubblico o privato che impieghi velivoli per 6/8 persone. La gara al ribasso partirebbe da 9 milioni di euro e all'aggiudicatario sarebbe garantito un forfait annuo minimo di 3 milioni corrispondente alle prime 1000 ore di volo. Un servizio di questo tipo consentirebbe anche di limitare le unità di scorta dalle attuali tre a due per il trasporto di sei detenuti per ciascun viaggio.

**Criticità: amministrazione dei bisogni dei detenuti.**

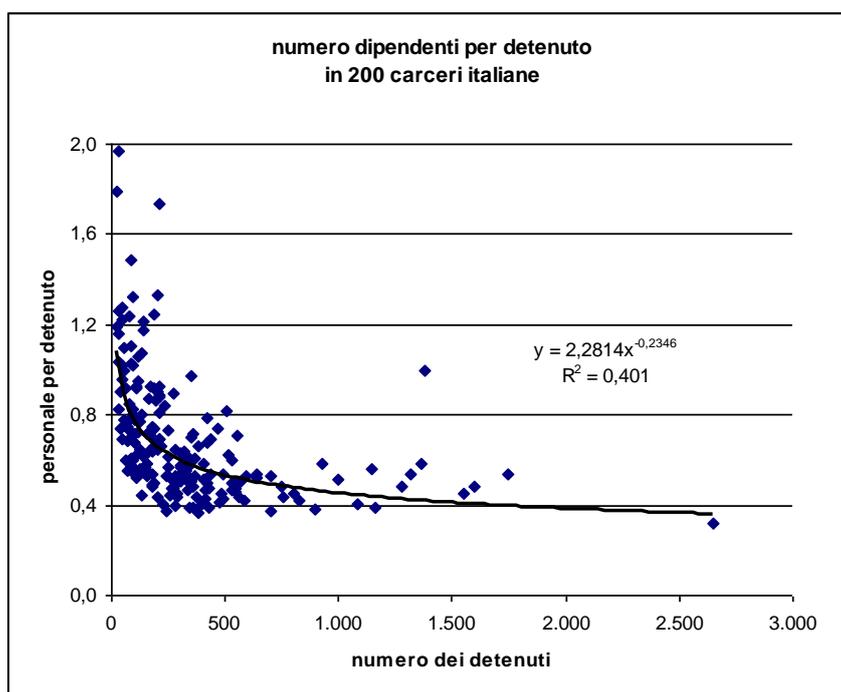
Nella gestione dei servizi aventi riflessi diretti nella gestione della popolazione detenuta, quali il vitto ed il mantenimento, i servizi postali e sanitari, la gestione del denaro, vengono occupati importanti contingenti di personale di polizia penitenziaria con una forte parcellizzazione delle mansioni e conseguenti livelli di produttività talora non soddisfacenti.

**Interventi: informatizzazione e semplificazione delle procedure.**

Per la gestione dei bisogni dell'utenza di potrebbe ricorrere alla valorizzazione e al potenziamento dei sistemi informativi esistenti nonché alla ricerca di soluzioni informatiche oggi disponibili a basso costo.

Il miglioramento qualitativo dell'attività amministrativa potrà anche essere conseguito attraverso più accorte allocazioni delle risorse umane e più stringenti semplificazioni amministrative, e gradualmente con la specializzazione degli operatori, in ragione della tipologia delle sedi ove essi prestino servizio, così perseguendo anche quel benessere organizzativo cui più volte si è cercato negli anni, di dare un concreto seguito.

**FIGURA 7**



#### **4.5 Il settore trasporti del Ministero Infrastrutture e Trasporti<sup>4</sup>**

Nell'ambito della gestione del servizio di trasporto e delle attività ad esso legate, appare necessario il ridimensionamento nelle funzioni di gestione diretta nella prospettiva di divenire un ente di programmazione e valutazione dei risultati a favore degli spazi di competenza regionale, ai sensi del titolo V della Costituzione. Per questa ragione gli interventi principali di razionalizzazione della spesa sono orientati alla riduzione dei costi della struttura organizzativa e di supporto. Al Ministero possono rimanere responsabilità di promozione e valutazione degli interventi infrastrutturali sulle reti, che assumono rilevanza teorica e pratica tra le priorità dell'intervento pubblico. Le aree di criticità individuate sono le seguenti.

<sup>4</sup> Documento MIT

*4.5.1 Lo snellimento della struttura centrale.* Le criticità in corso di analisi riguardano la necessità di una riduzione significativa della struttura centrale del Ministero in relazione anche all'accorpamento con l'ex Ministero delle Infrastrutture. Sarebbe opportuno concentrare le proprie attività nella sede centrale. E' possibile prefigurare una possibile riduzione con effetto immediato degli organici dirigenziali e delle aree, oltre quelle già realizzate in attuazione delle disposizioni già vigenti ed una possibile riconversione dei profili e delle qualifiche a favore di quelle tecniche e di controllo.

*4.5.2 La riorganizzazione della struttura territoriale.* Analogamente è possibile ridefinire i compiti della struttura territoriale del Ministero, con l'obiettivo di un drastico ridimensionamento. Sono noti il significativo squilibrio del personale in servizio negli uffici territoriali e la possibilità di risparmi collegati alla definizione di uno standard di personale in relazione al carico di lavoro ed alla dimensione di scala delle attività.

*4.5.3 La riforma della Motorizzazione Civile: verso un'agenzia di servizi autofinanziati.* Il Ministero gestisce una articolata e pletrica struttura amministrativa per garantire i servizi di supporto, garanzia della sicurezza del trasporto su strada, attraverso un significativo numero di strutture territoriali, con significativi squilibri, nonostante lo sviluppo dei sistemi informativi di gestione. Garantiti i servizi di interesse pubblico, la trasformazione della struttura in agenzia potrebbe consentire una gestione economica più efficiente ed un'ampia copertura dei costi attraverso l'erogazione dei servizi di interesse privato.

*4.5.4 Attuare la riforma del Trasporto Pubblico locale.* Il servizio di trasporto pubblico locale di competenza delle Regioni e degli enti locali è tuttora finanziato ampiamente con trasferimenti dello Stato anche a copertura dei rinnovi contrattuali del personale. La cancellazione dei trasferimenti a favore di una più responsabile gestione delle regione, a valere su una compartecipazione all'accisa sul gasolio da autotrasporto, non è stata completata. Sta per essere attivato l'Osservatorio sul trasporto pubblico locale che consentirà di analizzare le significative differenze di costo del servizio sul territorio nazionale, non giustificate da economie di scala e caratteristiche del territorio. Il finanziamento del servizio sulla base della definizione di costi standard appare ineludibile per consentire una riduzione delle ampie aree di inefficienza del servizio, al fine di compensare le riduzioni lineari del finanziamento negli ultimi anni.

*4.5.5 La dismissione e il trasferimento alle Regioni dei servizi.* Il Ministero gestisce direttamente ancora alcuni servizi di trasporto pubblico locale, il cui trasferimento alle regioni non è ancora avvenuto: dalla Gestione della navigazione laghi (Garda, Como e Maggiore), alle Ferrovie della Calabria, alle Ferrovie Appulo-Lucane, Sud-Est e alla Circumetnea. Appaiono evidenti le inefficienze della gestione ministeriale di tali servizi, che dovrebbero essere rapidamente trasferiti alle Regioni.

*4.5.6 Nuove forme di sostegno all'autotrasporto.* Il settore è largamente sussidiato con risorse di parte corrente destinate alla riduzione dei contributi assicurativi ed i pedaggi,

erogate con interventi di carattere annuale senza una prospettiva strutturale di riforma del settore che appare ineludibile.

4.5.7 *La riduzione del numero e la riqualificazione delle autorità portuali.* Il numero e le caratteristiche delle autorità portuali appaiono legate alle scelte storiche ed alle pressioni localistiche, più che alla effettiva evoluzione dinamica del settore dei trasporti ed alla necessità di privilegiare le economie di scala negli investimenti e nella gestione. Al tempo stesso appare opportuna una riflessione sull'incremento degli spazi di autonomia ed iniziativa imprenditoriale delle più importanti autorità portuali nella prospettiva di consentire l'autofinanziamento degli investimenti.

#### 4.6 INPS<sup>5</sup>

Il percorso di soppressione dell'INPDAP e dell'ENPALS e della loro contestuale incorporazione nell'INPS, deve conseguire risparmi strutturali attraverso la riduzione delle spese complessive di funzionamento. I principali vettori su cui è possibile ipotizzare dei risultati in termini di **eliminazione degli sprechi, riduzione delle inefficienze e miglioramento della qualità dei servizi**, sono:

- ***modello organizzativo e personale***; attraverso la realizzazione di strutture organizzative mirate alla semplificazione delle articolazioni territoriali, la riduzione della frammentazione degli ambiti di responsabilità e la corretta valutazione dei fabbisogni di forza lavoro privilegiando la saturazione sui processi istituzionali;
- ***articolazione dei punti di erogazione delle prestazioni e logistica strumentale***; attraverso la corretta localizzazione rispetto alla domanda di servizi, la collocazione del personale su un unico stabile per ogni polo secondo standard di occupazione degli spazi e dimensionato secondo standard di produzione omogenei a livello nazionale;
- ***sistemi e strumenti di interazione con l'utenza***; attraverso l'estensione dei servizi di telematizzazione della domanda a tutte le nuove tipologie di utenti, la realizzazione di un unico servizio di *contact center* e l'abilitazione della fruizione *on line* dei servizi;
- ***gestione delle funzioni di supporto a livello centrale e territoriale***; attraverso l'automazione e l'accentramento a livello nazionale/regionale di tutte le attività necessarie al funzionamento delle strutture (contabilità, personale, acquisti..) e quindi la possibilità di razionalizzare le risorse per la gestione delle attività istituzionali;
- ***gestione degli investimenti immobiliari e mobiliari***; attraverso lo sfruttamento di economie di scala sui servizi di gestione dei patrimoni e la realizzazione di forme di valorizzazione efficaci;
- ***infrastruttura tecnologica e applicativa***; attraverso la realizzazione di un unico sistema informativo che veda l'integrazione delle banche dati, la razionalizzazione delle soluzioni applicative, l'ottimizzazione dei costi di gestione e manutenzione;

---

<sup>5</sup> Documento dell'INPS

- ***modello di approvvigionamento e spese di funzionamento***; attraverso il consolidamento dell'accentramento degli acquisti a livello nazionale, l'automazione degli strumenti negoziali e di controllo dei prezzi, sfruttando economie di scala e migliorando l'efficienza del processo;
- ***sistema unico degli incassi e dei pagamenti***; attraverso il consolidamento della trasversalità degli strumenti/canali di incasso (Mav, Rid, Reti Amiche, Pos virtuale, Contact Center ...), lo sviluppo dei sistemi di *case pooling*, l'accentramento del sistema dei pagamenti, con economie sui costi di gestione dei servizi;

## ALLEGATO 1

### La spesa territoriale per le prefetture: un'analisi statistica con qualche considerazione pratica.

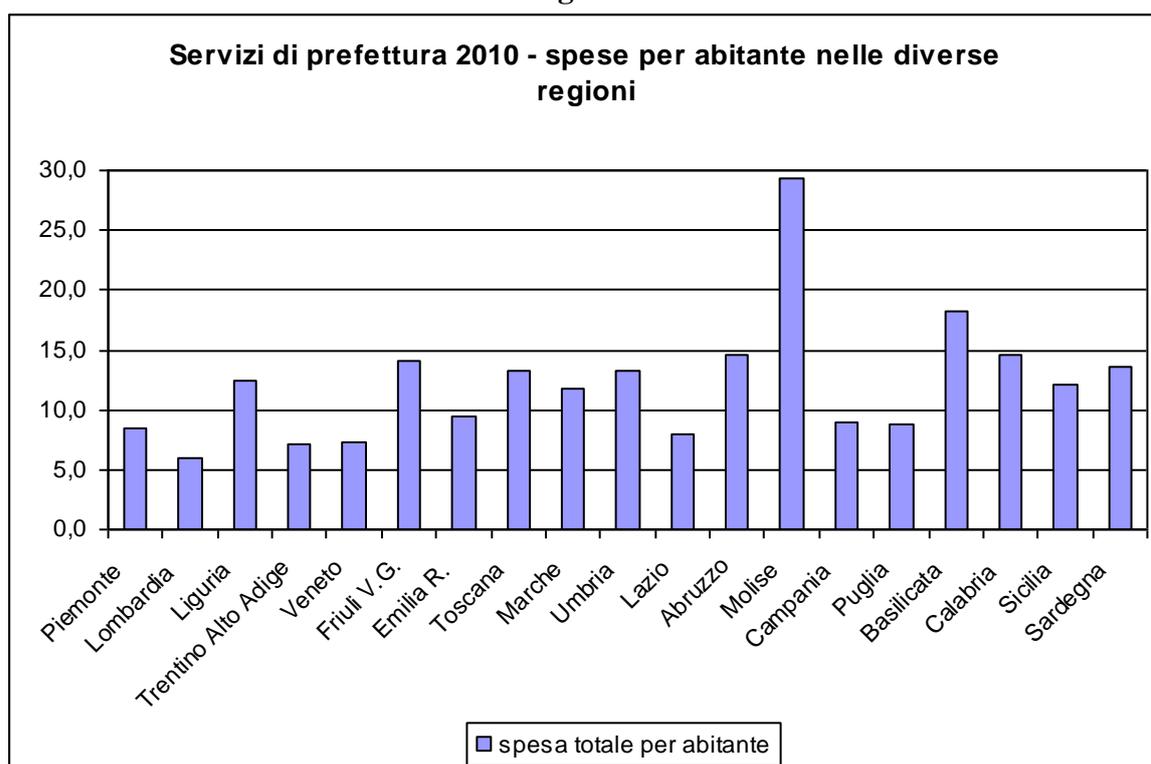
Gli uffici delle Prefetture sono gestiti da operatori appartenenti alla carriera prefettizia e da funzionari amministrativi del Ministero dell'Interno. La spesa complessivamente gestita nel 2010 a livello territoriale ammonta a 583,3 milioni di euro di cui:

- 463,4 milioni per il personale
- 88,9 milioni per acquisto di beni e di servizi
- 27,7 milioni per interventi straordinari
- 3,3 milioni a titolo di ammortamento

I dipendenti occupati sono complessivamente in numero di 9.541 di cui 818 della carriera prefettizia e 8.623 della carriera del Ministero. Il costo per addetto risultava mediamente pari a 48.569 euro.

La distribuzione territoriale della spesa presentava ampie variabilità in rapporto alla popolazione delle province di riferimento, talché considerando le spese aggregate a livello regionale esse risultavano mediamente pari a 9,77 euro per abitante, tuttavia con forti differenze interregionali, tra un minimo di 5,93 euro per abitante in Lombardia e un massimo di 29,35 euro per abitante in Molise, le due regioni rispettivamente con la maggiore e minore popolazione residente.

Figura 1

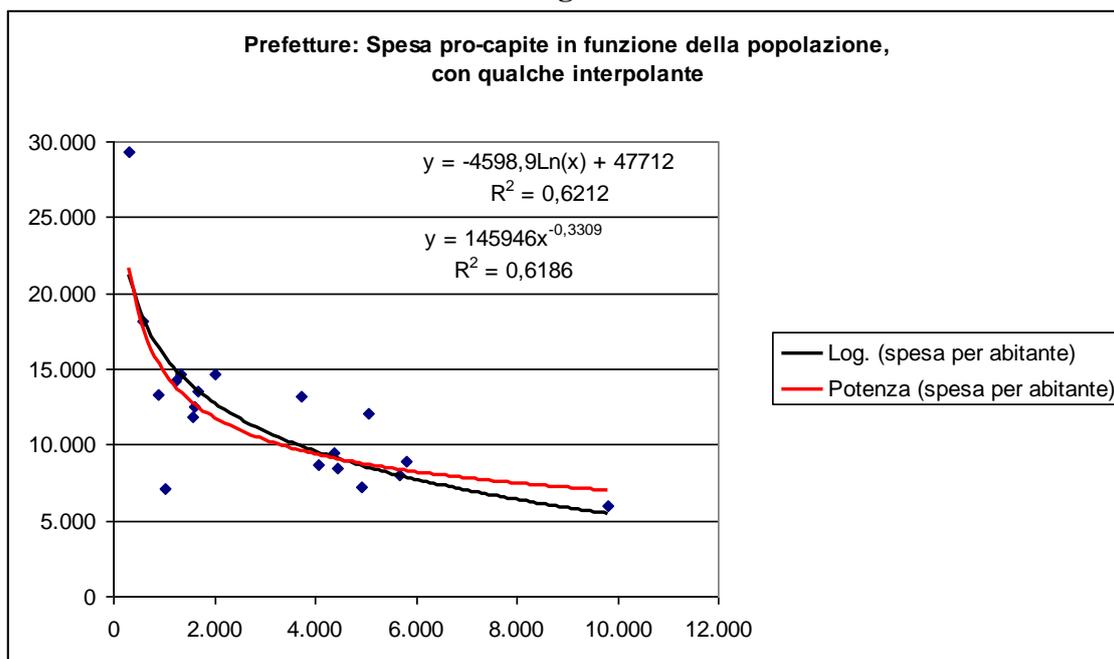


La **Figura 1** riporta i valori della spesa per abitante nelle 19 regioni (Valle d’Aosta esclusa) considerate, indicando separatamente il valore della spesa complessiva e della spesa per il personale, entrambe rapportate alla popolazione residente.

Il particolare andamento della spesa per abitante in relazione alla popolazione regionale è messo in evidenza dalla Figura 2 che mostra l’esistenza di una significativa relazione negativa tra le due grandezze. Tale relazione è ovviamente collegata con il fatto, ovvio fin dalla istituzione degli uffici di prefettura nei dipartimenti della Repubblica Italiana sorta dalla convenzione di Lione del 1802, che le strutture di prefettura hanno componenti di organizzazione che sono indipendenti dalla dimensione della popolazione di riferimento. Un caso classico di costi fissi che non dipendono da fattori gestionali, ma da “fabbisogni” minimi di addetti e di personale non riconducibili a scelte gestionali.

Rapportati alla popolazione di riferimento i costi fissi determinano una relazione negativa tra spesa pro-capite e popolazione. Le Figure 1 e 2 illustrano tuttavia l’ampia variabilità nei livelli di spesa pro-capite che si rileva a livello regionale, anche dopo avere tenuto conto delle differenze nella popolazione di riferimento.

**Figura 2**



Sviluppando l’analisi dei dati di spesa a livello di regione, anziché di singola prefettura, se ne ottiene una rappresentazione più semplice e leggibile, ma anche si ignora che due regioni di pari popolazione possono avere più prefetture e quindi i dati di spesa regionale possono essere fuorvianti. Non è infatti irragionevole pensare che, tra due regioni con la stessa popolazione, quella con il maggior numero di province possa avere, per l’incidenza differenziale dei costi fissi di ciascuna prefettura, una spesa per abitante più elevata.

Stima della spesa standard. Tenendo conto dei fattori sopra indicati, si può procedere a stimare la spesa standard per la spesa delle prefetture aggregate a livello regionale. Per tenere conto dei costi fissi e del loro variabile effetto sulle spese per abitante, si può ipotizzare per la relazione tra spese totali e popolazione una relazione quadratica del tipo:  $Spesa = a_1 + a_0*pop + a_2*pop^2$ . Questa relazione si trasforma, dividendo per la variabile pop, nella relazione sulle spese pro-capite:

$$Spesapc_i = a_0 + a_1*popinv_i + a_2*pop_i \quad (1.1)$$

Ove: *spesapc* è la spesa procapite  
*Popinv* è l'inverso della popolazione  
*Pop* è la popolazione

Considerando poi l'insieme delle prefetture della regione come un'azienda organizzata su diverse fabbriche provinciali non è irragionevole pensare che il numero delle province della regione possa essere un fattore autonomo che influisce sul costo per abitante: a parità di popolazione regionale, il costo per abitante sarà tanto maggiore quanto maggiore è il numero delle province incluse nella regione. Definendo con *numprov* il numero delle province nella regione, la relazione (1.1) diventa:

$$Spesapc_i = a_0 + a_1*popinv_i + a_2*pop_i + a_3*numprov_i \quad (1.2)$$

La stima statistica del modello mostra i seguenti risultati:

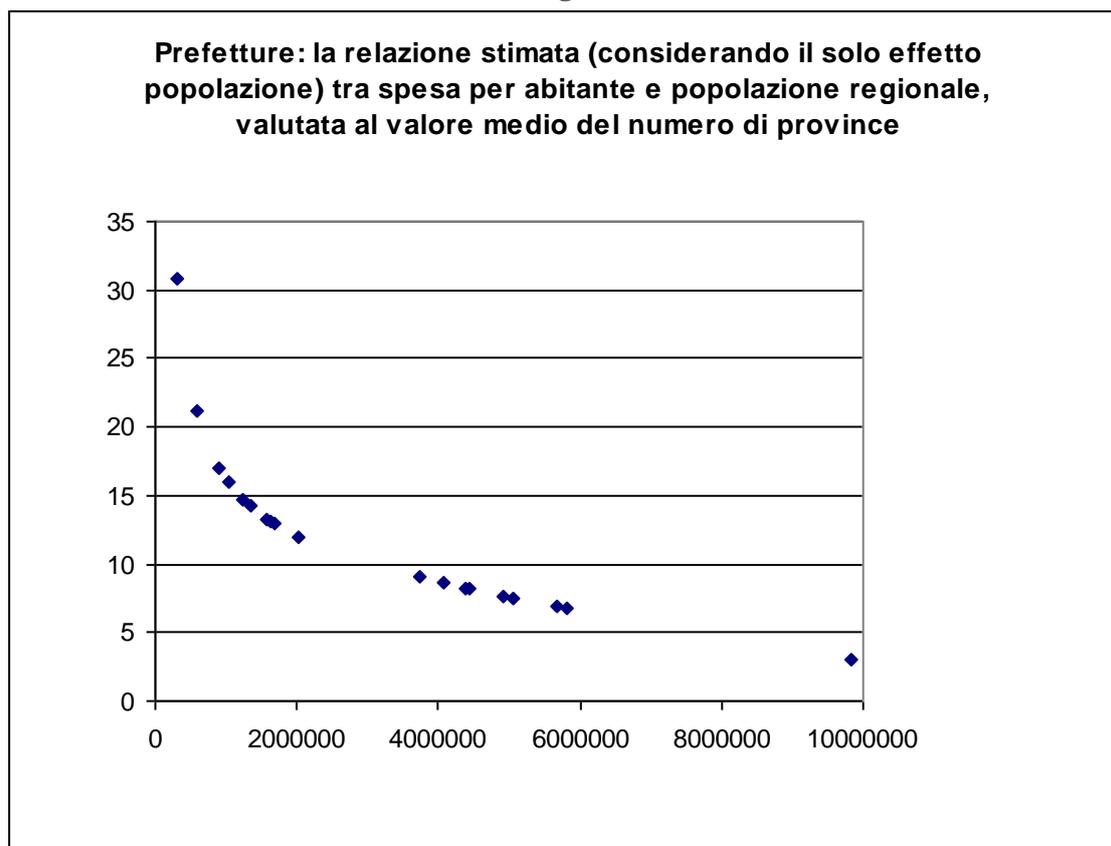
$$spesapc_i = 6,14 - 0,000000823 \text{ pop}_i + 6624280 \text{ 1/pop}_i + 0,788 \text{ numprov}_i \quad (1.2 \text{ stim})$$

(t=3,21)      (t = 2,16)                      (t=6,49)                      (t=2,40)

$$R^2 = 0,815, \quad \text{e.m.s.} = 2,0154$$

Il modello stima, con sufficiente precisione statistica le spese per abitante per il complesso delle prefetture di una regione: il coefficiente di determinazione multipla  $R^2$  è elevato e i coefficienti delle diverse variabili esplicative sono tutti statisticamente significativi). Ignorando l'effetto popolazione, il costo medio per regione delle prefetture dipende oltre che dal valore della costante, pari a 6,14 euro, anche dal numero delle province. Mediamente il costo medio per abitante regionale del sistema prefetture diventa tanto maggiore quanto maggiore è il numero delle province (prefetture) delle quali si compone la regione. Poiché il numero medio di province per regione è pari a 5,37, il valore medio risulta pari a  $6,14 + 5,376*0,79 =$  circa 10,40 euro.

**Figura 3**



Il modello stima altresì l'esistenza di una forte relazione negativa tra la spesa pro-capite per le prefetture e la popolazione della regione. La relazione negativa risulta sia dal segno negativo della variabile "popolazione" nell'equazione che dal segno positivo della variabile "inverso di popolazione". La relazione spese per abitante e popolazione è concava verso l'alto ed è rappresentata nella Figura 3.

L'esame dei residui (la differenza tra i valori effettivi della spesa per abitante e i valori stimati dalla relazione (1.2) mostra che per 10 regioni del Centro-Nord, dal Piemonte all'Umbria, i valori stimati dal modello della spesa per abitante sono mediamente superiori al valore effettivo (si hanno differenze positive in sette regioni e differenze negative nelle altre tre regioni). Nelle regioni del Centro-Sud, dal Lazio alla Sardegna, i valori stimati sono tutti inferiori ai valori effettivi con la sola eccezione della Basilicata.

Per verificare se questi esiti definiscano una componente sistematica della spesa pro capite per le prefetture, il modello viene ristimato con l'aggiunta di una variabile dummy che ha valore *zero* per le osservazioni da 1 a 10 e valore *uno* per le osservazioni da 11 a 19. Con questa aggiunta, il modello stimato riguardante il complesso delle spese decentrate<sup>6</sup> offre i seguenti risultati:

<sup>6</sup> La stima della stessa relazione per le sole spese di personale fornisce i seguenti risultati:  

$$spperpc = 2,82 - 9,66e-07*pop + 5,59e+06*popinv + 0,96*numprov + 2,68*dummysud$$

(1,19)	(2,30e-07)	(6,01e+05)	(0,201)	(0,658)
--------	------------	------------	---------	---------

 $R^2 = 0,937$        $ems = 1,322$

equazione (1.3):

$$\text{spesapc} = 4,21 - 1,12e-06*\text{pop} + 6,24e+06*\text{popinv} + 1,09*\text{numprov} + 3,18*\text{dummysud}$$

(1,44)      (2,80e-07)      (7,31e+05)      (0,245)      (0,801)

$$R^2 = 0,928 \qquad \text{ems} = 1,609$$

(in parentesi, sotto i valori dei coefficienti stimati, gli errori medi della stima)

Rispetto alla formulazione precedente, risulta che la varianza spiegata aumenta in modo significativo, con un  $R^2$  che passa da 0,81 nella (1.2) a 0,93 nella (1.3) e con la variabile *dummysud*, statisticamente significativa, il cui valore indica che, a parità di tutti gli altri elementi, le prefetture nelle regioni del Centro-Sud costano mediamente circa 3,18 euro per abitante in più di quanto non costino nelle regioni del Centro-Nord.

In sintesi, quindi, la spesa per le prefetture, che si rileva nelle diverse regioni risulta essere:

- fortemente condizionata dalla popolazione regionale, presentando importanti economie di dimensione con spese fortemente decrescenti al crescere della popolazione regionale;
- condizionata dal numero delle prefetture che sono presenti sul territorio regionale, la spesa essendo una funzione crescente, a parità di popolazione, del numero di prefetture esistenti sul territorio regionale;
- notevolmente superiore, a parità degli altri elementi, nelle regioni del Centro-Sud, con una spesa che, per questa sola ragione, risulta essere pari a circa 7,40 euro contro i 4,20 euro nelle regioni del Centro-Nord.

*Quali spazi per risparmi di spesa ?* Per trasformare le stime sopra riportate in indicatori degli spazi per possibili interventi sulla spesa, si procede lungo due diverse strade.

Anzitutto, si tratta di decidere se i fattori che concorrono a spiegare i differenziali di spesa pro-capite nelle diverse regioni rappresentano tutti fattori di fabbisogno meritevoli di essere considerati.

Si consideri per primo **il fattore popolazione** che opera sulle spese per abitante con una curva ad *L* indicando una spesa minima di 5,93 euro per la Lombardia e una spesa massima di euro 29,70 euro per il Molise. Trattandosi degli effetti dei costi fissi nella organizzazione delle prefetture, viene da chiedersi se il grado di concavità della curva stimata (riportata nella Figura 3) sia ragionevole e accettabile e se il differenziale di spesa pro-capite tra piccole e grandi regioni non dovrebbe essere di entità minore. In via arbitraria, si può ipotizzare la situazione di cui alla Tabella 1 che segue, nella quale la colonna 2 propone il costo stimato dal modello di regressione, e la colonna 4 una ipotesi di costo teorico che presenta – ipotizzando costi standard minori di quelli effettivi per le

regioni a popolazione più bassa – economie di dimensione minori di quelle rilevate storicamente. Data la popolazione (colonna 3) delle regioni interessate, è possibile calcolare il risparmio che si realizzerebbe, per ciascuna regione e per il totale delle 10 regioni più piccole, in corrispondenza a standard di dotazione di personale definita ex novo. Il risparmio complessivo ammonta a circa 19 milioni di euro, in media circa 2 milioni per ciascuna regione.

**Tabella 1. Minori diseconomie di scala – stima dei risparmi**

Regione	Costo unitario stimato	popolaz	costo teorico	Risparmio 1000€
Molise	30,78	320.229	22,00	2.811
Basilicata	21,13	588.879	16,00	3.019
Umbria	16,98	900.790	14,00	2.683
Trentino AA	15,96	1.028.260	14,00	2.018
Friuli VG	14,72	1.234.079	13,00	2.121
Abruzzo	14,21	1.338.898	13,00	1.623
Marche	13,27	1.577.676	12,00	2.000
Liguria	13,14	1.615.986	12,00	1.837
Sardegna	12,95	1.672.404	12,00	1.592
Calabria	12,01	2.009.330	12,00	23
Totale				19.729

Sarebbe naturalmente possibile ipotizzare una scala di economie di dimensione più accentuata di quella indicata nella colonna 4 della Tabella 1. Una ipotesi altrettanto ragionevole prevede che il costo unitario “necessario”, fatto salvo il valore della Regione Molise di 22 euro per abitante, si riduce più rapidamente fino al valore di 10 euro per la Regione Calabria. In questo caso la stima del risparmio complessivo aumenterebbe fino a 43,1 milioni di euro.

Il secondo fattore da considerare è costituito dall’effetto **dimensione media della provincia** e quindi della prefettura. La stima della regressione indica che, a parità di popolazione e di collocazione geografica, una regione con un maggiore numero di province (vale per esempio il confronto tra Sicilia e Puglia), sopporta spese per abitante più elevate di una regione con un numero minore di province. Per stimare l’effetto maggiori costi per il numero elevato di province, si è considerato che il numero minimo di province è pari a 2 e che la regione media ha una popolazione di 3,2 milioni di residenti. L’eccesso di spesa è definito quindi dal prodotto del coefficiente di *numprov* nella regressione (=1,09) moltiplicato per la differenza tra il numero medio di province (5,37) e il numero di province della regione con il minor numero di province (2,0), il tutto moltiplicato per la

popolazione residente della provincia media. Il risultato di questa operazione propone un costo complessivo connesso al numero di province pari a 11,6 milioni di euro.

Il terzo fattore infine è rappresentato dalla **maggiore onerosità delle prefetture nelle regione del Centro-Sud**, come misurato dall'eccesso del valore della costante nelle regioni centro-meridionali rispetto al valore che la costante assume nelle regioni del Centro-Nord. Il coefficiente della variabile dummiesud pari a maggior valore della costante, pari a 2,68 euro moltiplicato per la popolazione di tali regioni, genera un maggior costo di 71,2 milioni di euro.

L'importo complessivo dell'eccesso di spesa incluso nella spesa storicamente rilevata nel 2010 (pari a 583,3 milioni di euro) risulterebbe quindi compreso, sulla base delle due diverse ipotesi) tra i 102,5 e 123,9 milioni di euro, con seguenti componenti:

- diseconomie di scala sulla popolazione regionale	milioni	19,7 - 43,1
- diseconomie per le modeste dimensioni provinciali	“	11,6
- costosità relativa delle prefetture nel centro-sud	“	71,2
Per un totale di	“	102,5 - 123,9

Queste valutazioni incorporano, come è ovvio, qualche arbitrarietà soprattutto perché il “maggior costo” potrebbe essere associato a diversi livelli di prodotto o di attività svolta dalle prefetture alle quali sono associati i maggiori costi. Tuttavia i differenziali di spesa per abitante rilevati nelle diverse prefetture sono, come evidenziato nella Figura 1, molto elevati e la curvatura teorica delle diseconomie di scala ipotizzata nella 4° colonna della Tabella 1 sarebbe sicuramente riconosciuta come eccessiva da gran parte degli analisti dell'organizzazione pubblica, in relazione all'osservazione che la spesa rilevata nell'intera regione Lombardia risulta pari a meno di 6 euro per abitante.

In sintesi, le questioni sul tappeto riguardano:

a – se sia ragionevole che la componente dei costi fissi abbia un peso così elevato nella determinazione della spesa che si rileva al livello regionale;

b – se i differenziali di spesa tra le regioni del centro-nord e quelle del centro-sud siano, e in quale misura, motivati da una diversa azione di supplenza che le prefetture esercitano nei confronti degli locali e del sistema sociale;

c – se e in che misura la struttura territoriale delle prefettura debba seguire necessariamente quella delle province, caratterizzate per loro conto da profonde differenze dimensionali che sono all'origine dei differenziali nella spesa per abitante.