



Ministero dell'economia e delle finanze
Commissione tecnica per la finanza pubblica

La revisione della spesa pubblica

Rapporto 2008

Doc. 2008/1

Roma, 12 giugno 2008

Commissione tecnica per la finanza pubblica

Componenti

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

Capo Segreteria Tecnica

Luca MANIERI ELIA

Segreteria tecnica

Marco CAMILLETTI
Enza CARUSO
Fabio DI DIO (fino al 31.05.08)
Alessandro FONTANA
Veronica GREMBI (fino al 31.05.08)
Antonio MOLA
Francesca PETRINA

Segreteria amministrativa

Nunzia BONI
Sabrina DIONISI
Maria Letizia PASTORE

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

<http://www.tesoro.it/web/commissioni/Commissione-tecnica-per-la-finanza-pubblica>

A – Introduzione e sintesi dei risultati	7
B – Ministero della giustizia.....	31
C – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.....	71
D – Ministero dell’interno	173
E – Ministero della pubblica istruzione	213

Ringraziamenti

Il presente documento è in buona parte frutto del lavoro svolto nell’ambito dei gruppi che hanno avviato la *revisione della spesa* per i cinque Ministeri assegnati: Giustizia, Infrastrutture, Interno, Pubblica istruzione e Trasporti. La Commissione riconosce con gratitudine il determinante contributo fornito dai rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato, di altri Uffici del Ministero dell’economia e delle finanze e dei Ministeri esaminati nonché da esperti esterni. Rimane tuttavia piena la responsabilità della Commissione per le analisi, le opinioni e le proposte formulate nel testo.

Avvertenza

Il documento è stato chiuso il 31.05.2008.

LEGENDA

Ac	Alta capacità
Aci	Automobile club d'Italia
Anc	Archivio nazionale conducenti
Anv	Archivio nazionale veicoli
a.s.	Anno scolastico
Asl	Azienda sanitaria locale
Ata	Personale amministrativo, tecnico e ausiliario
Av	Alta velocità
Cav	Commissione alta vigilanza
Cc	Case circondariali
Ccnl	Contratto collettivo nazionale lavoro
Cdc	Carta di circolazione
Cdp	Certificato di proprietà
Cdr	Centro di responsabilità
Cds	Contratto di servizio
Cer	Comitato per l'edilizia residenziale
Cipe	Comitato interministeriale della programmazione economica
Cr	Case di reclusione
Csa	Centri servizi amministrativi
Ctfp	Commissione tecnica per la finanza pubblica
Ctsp	Commissione tecnica per la spesa pubblica
Dea	Data envelopment analysis
Dia	Direzione investigativa antimafia
d.l.	Decreto legge
d.lgs.	Decreto legislativo
d.m.	Decreto ministeriale
d.p.r.	Decreto del Presidente della Repubblica
Dag	Dipartimento per gli affari di giustizia – Ministero della giustizia
Dap	Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria – Ministero della giustizia
Dgm	Dipartimento per la giustizia minorile – Ministero della giustizia
Dog	Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi – Ministero della giustizia
d.p.c.m.	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
Dpef	Documento di programmazione economico finanziaria
Dtt	Dipartimento trasporti terrestri
Fas	Fondo aree sottoutilizzate
Fdh	Free disposal hull
Fio	Fondo investimenti occupazione
Fmi	Fondo monetario internazionale
Fos	Fondo opere strategiche
Ict	Information and communication technologies
Igop	Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro – Mef
Imf	International monetary fund
Irap	Imposta regionale sulle attività produttive
Istat	Istituto nazionale di statistica
l.	Legge
l.f.	Legge finanziaria
Lep	Livelli essenziali delle prestazioni
Mef	Ministero dell'economia e delle finanze
Mi	Ministero delle infrastrutture
Mit	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
Miur	Ministero dell'istruzione e dell'università e della ricerca
Mlp	Media/lunga percorrenza

Mpi	Ministero della pubblica istruzione
Mt	Ministero dei trasporti
Mur	Ministero dell'università e della ricerca
Nars	Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità – Cipe
N.o.t.	Nucleo operativo per le tossicodipendenze
Nuvv	Nuclei regionali di valutazione
Ocse	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
PA	Pubblica Amministrazione
Pct	Processo civile telematico
Pec	Posta elettronica certificata
Pra	Pubblico registro automobilistico
Qsn	Quadro strategico nazionale
Rfi	Rete ferroviaria italiana
Rgs	Ragioneria generale dello Stato
Sal	Stato avanzamento lavori
Secin	Servizio di controllo interno
Sigest	Sistema informativo per il controllo di gestione
Siit	Servizi integrati infrastrutture e trasporti
Snv	Sistema nazionale di valutazione
Ssis	Scuola di specializzazione per la formazione degli insegnanti
Su	Servizio universale
Usr	Uffici scolastici regionali
Utfp	Unità tecnica finanza di progetto
Utg	Uffici territoriali governativi
Uval	Unità di valutazione
Uver	Unità di verifica
Via	Valutazione d'impatto ambientale

A – Introduzione e sintesi dei risultati

INDICE

1.	Finalità e procedure della revisione della spesa	9
2.	Profilo finanziario dei ministeri esaminati.....	11
3.	Sintesi dei risultati.....	12
3.1	<i>Osservazioni generali.....</i>	<i>12</i>
3.2	<i>Raccomandazioni</i>	<i>15</i>

Tabelle

- Tab.1* – Spesa corrente per voce economica e ministero: impegni
Tab.2 – Spesa in c/capitale per voce economica e ministero: impegni

1. Finalità e procedure della revisione della spesa

A poco più di un anno dal suo insediamento¹, la Commissione tecnica per la finanza pubblica (Ctfp) presenta le analisi da essa svolte sulla spesa di cinque ministeri – Giustizia, Infrastrutture, Interno, Pubblica istruzione e Trasporti – che rappresentano insieme circa il 30% della spesa corrente e il 26% della spesa in conto capitale dello Stato. Il presente *Rapporto 2008* riprende e completa, con una più puntuale definizione dei punti critici e delle proposte, il *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa* pubblicato sei mesi fa². Tale *Rapporto intermedio* rimane tuttavia valido per la illustrazione del bilancio e del quadro operativo dei ministeri esaminati, di cui vengono qui riportati solo alcuni cenni riassuntivi.

La *revisione della spesa* (termine con cui si è convenzionalmente tradotta la locuzione *spending review* della letteratura economica internazionale) implica, come è noto, l'analisi dell'intera spesa di ciascun dicastero e la sua valutazione sia sotto il profilo dell'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti sia sotto il profilo dell'efficienza nell'uso delle risorse umane e materiali. Si tratta della trasposizione in ambito pubblico dell'approccio noto in campo aziendale con il nome di "bilancio a base zero", che chiede di giustificare l'intera struttura e l'intera dotazione di ciascun centro decisionale, senza più considerare sufficiente a tale scopo il dato storico. È quindi un approccio opposto a quello dell'incrementalismo, che considera incontestabile la base costituita dai livelli e dai modi di finanziamento e spesa già conseguiti, limitandosi a valutare le variazioni al margine (che sono generalmente incrementi).

Lo strumento della *revisione della spesa* ha avuto estese e valide applicazioni in vari paesi esteri, specialmente nell'ultimo decennio in cui si sono acuite le difficoltà di bilancio indotte dalla globalizzazione. La mobilità di una buona parte dell'imponibile fiscale – rendite finanziarie, reddito di imprese, alti redditi individuali e consumi di lusso – rende infatti più arduo il prelievo tributario da parte degli Stati nazionali. Sono d'altra parte diventati stringenti, per accordi internazionali o per autonoma disciplina statale, i vincoli all'indebitamento pubblico. Ne consegue una diffusa esigenza di porre sotto controllo la spesa pubblica³.

In Italia le analisi sulla spesa pubblica trovano un rilevante precedente nella esperienza della Commissione tecnica per la spesa pubblica, operativa dal 1981 al 2003. L'attuale Ctfp si pone su una linea di continuità rispetto a tale esperienza, anche in forza dei collegamenti indicati dalla stessa norma istitutiva⁴. Nel frattempo, tuttavia, il quadro delle regole e dei comportamenti

¹ La Ctfp è stata prevista dalla finanziaria 2007 (legge 296/2006, art. 1, commi da 474 a 481) ed è stata costituita con d.m. 16 marzo 2007. Il suo insediamento è avvenuto il 29 marzo 2009. La normativa di riferimento è disponibile sul sito <http://www.tesoro.it/web/commissioni/Commissione-tecnica-per-la-finanza-pubblica>.

² Ctfp, *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, Doc. 2007/8, Roma, 13 dicembre 2007.

³ Per approfondimenti, si veda Ctfp, *Libro verde sulla spesa pubblica*, Doc.2007/6, Roma, 6 settembre 2007.

⁴ La citata legge istitutiva (l. 296/2006, art. 1, commi da 474 a 481) ha assegnato alla Ctfp compiti di studio e analisi riguardanti in particolare: il processo di riforma e armonizzazione dei bilanci pubblici per una migliore classificazione e trasparenza della allocazione delle risorse pubbliche; proposte tecniche di definizione dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica nei rapporti finanziari Stato/Autonomie; studi e analisi riguardanti il monitoraggio dei flussi di spesa e l'affidabilità e completezza dell'informazione statistica in tema di finanza pubblica. Oltre a queste competenze, la citata legge, al comma 480 dell'art.1, ha chiamato la Ctfp a promuovere "la realizzazione di un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle Amministrazioni centrali individuando le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse, le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare, sul piano della qualità e dell'economicità".

Il programma straordinario di *revisione della spesa* previsto dalla legge finanziaria per il 2007 viene riproposto con caratteri di ordinarietà nella legge finanziaria per il 2008, il cui art. 3, comma 67, recita: "Il Ministro dell'economia e delle finanze, con atto di indirizzo adottato, sentito il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, entro il 31 gennaio di ciascun anno, prosegue e aggiorna il programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali di cui all'articolo 1, comma 480, primo periodo, della legge 27 dicembre 2006,

entro cui la Ctfp è chiamata ad operare ha registrato alcune innovazioni che favoriscono lo sviluppo della *revisione della spesa*. Tra gli eventi dell'ultimo anno si ricorda in particolare il nuovo sistema di classificazione del bilancio pubblico per missioni e programmi, realizzato in tempi brevi dalla Ragioneria generale dello Stato (Rgs) con il concorso di tutti i ministeri e adottato già nella finanziaria 2008 in uno sforzo collettivo di innovazione cui anche la Ctfp si onora di avere partecipato⁵. Esso consente maggiore trasparenza nelle fasi di decisione politica e maggiore flessibilità nell'azione amministrativa. Ai fini della *revisione della spesa*, risulta ora più chiaro il legame tra azioni e finalità e quindi più affidabile la valutazione ex post dei risultati e perciò anche dei meriti e demeriti dei responsabili. È bene altresì ricordare la maggiore attenzione e il favore rilevabili nel Parlamento verso queste innovazioni di procedura e di contabilità, molto seguite anche dalle strutture tecniche degli uffici delle Camere, e l'esplicito stimolo alla loro introduzione da parte del Fondo monetario internazionale⁶. Va inoltre segnalato il rafforzamento delle capacità della Ragioneria generale dello Stato di analizzare l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica attraverso la costituzione di un Servizio studi che in breve tempo ha raggiunto un elevato livello di operatività. Infine e soprattutto, va sottolineata la maggiore disponibilità delle Amministrazioni Pubbliche a sottoporsi alla valutazione. In tal senso è da precisare che i ministeri "indagati" - Giustizia, Interno, Istruzione, Infrastrutture e Trasporti – sono stati sottoposti a *revisione della spesa* non perché meno efficienti di altri ma perché si sono dimostrati più disposti a collaborare. L'evidenziazione delle criticità emerse non deve quindi penalizzare questi ministeri in un giudizio comparativo, poiché essi potrebbero risultare, ad esame completato, più efficienti rispetto alle amministrazioni ancora non sottoposte a *revisione della spesa*.

Grazie a tale disponibilità, la Ctfp ha potuto procedere organizzando per ciascun Ministero un gruppo di lavoro cui hanno attivamente partecipato, oltre agli esponenti della Ragioneria ed esperti esterni, i rappresentanti dei ministeri stessi⁷. Il loro contributo è stato molto valido nella raccolta ed interpretazione dei dati nonché nell'elaborazione delle soluzioni. Non va tuttavia nascosto che la collaborazione non sempre è arrivata fino alla fine dei lavori. In alcuni casi le proposte, specialmente quelle che vanno ad incidere sugli apparati esistenti e in particolare sulla geografia degli uffici periferici dello Stato di cui prospettano una drastica riduzione, sono frutto di una decisione autonoma della Ctfp.

Sotto questo profilo si può trasformare in contributo metodologico l'esperienza appena descritta. Precisamente, rispetto alla *spending review* desumibile dalla letteratura economica, che la dipinge come un percorso iniziato e concluso insieme dai controllori e dai controllati (o, se si preferisce, dai riformatori e dai riformandi), occorre prevedere un diversificato percorso a tappe. C'è un primo tratto di strada fatto assieme e c'è poi un tratto percorso solo dalla componente

n. 296, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato e ai temi indicati nel comma 68. Il Governo riferisce sullo stato e sulle risultanze del programma in un allegato al Documento di programmazione economico-finanziaria".

⁵ Cfr. Ctfp, Documenti 2007/1, 2007/2, 2007/3. La nuova struttura di bilancio per i cinque ministeri esaminati è stata illustrata nel *Rapporto intermedio*.

⁶ Nella missione tecnica svolta in Italia nel mese di marzo 2007 il Fmi ha contribuito nella fase di impostazione dei lavori con suggerimenti che hanno dato luogo ad uno specifico rapporto sulla riforma del bilanci. Si veda Imf Fiscal affairs department, *Italy – Budget system reform*, maggio 2007.

⁷ La composizione di ciascun gruppo di lavoro, coordinato da un membro della Ctfp, prevedeva la partecipazione di rappresentanti dei ministeri indicati dai Capi di gabinetto, di esperti interni ed esterni al ministero stesso, di membri della Segreteria tecnica e consulenti esperti della Ctfp, integrata dal supporto della Rgs con i "bilancisti" esperti dei ministeri e i rappresentanti degli uffici centrali del bilancio. Sono inoltre state consultate istituzioni varie nell'ambito delle rispettive competenze, quali l'Istat, la Corte dei conti, l'Isae, la Consip, la Funzione pubblica, gli uffici del Servizio di controllo interno, il Nars.

esterna del gruppo di lavoro, in questo caso la Ctfp, molto validamente assistita dal Servizio studi della Rgs. Segue la decisione politica che accetta o respinge le proposte di riallocazione della spesa avanzate. Sulla base di questa decisione, e quindi con l'indicazione cogente di nuovi obiettivi e criteri, si può e si deve riprendere a camminare insieme per elaborare operativamente le indicazioni normative e politiche ricevute e per calarle nelle nuove procedure della Pubblica Amministrazione.

In questa riflessione sta anche la proposta procedurale della Ctfp che auspica un esame sollecito delle raccomandazioni qui formulate e una rapida decisione da parte delle Autorità competenti in termini di accoglimento o rigetto. In tal modo si potrà configurare in tempi brevi il nuovo scenario di scopi e criteri e si potrà riprendere il cammino comune lungo binari accettati da tutti. Si ricorda a tale riguardo che il lavoro della *revisione della spesa*, secondo gli ammaestramenti che derivano dalle esperienze estere di successo, può considerarsi concluso solo quando le nuove procedure e i nuovi comportamenti diventano patrimonio assimilato nella quotidianità del lavoro delle pubbliche amministrazioni. Ciò implica un orizzonte di medio termine e contempla anche una attività di formazione tesa a trasmettere le nuove procedure a tutte le strutture pubbliche interessate. Ma proprio per la consapevolezza di questo ulteriore e non breve percorso, la Ctfp auspica una tempestiva scelta della direzione di marcia.

2. Profilo finanziario dei ministeri esaminati

Al fine di fornire un quadro dimensionale del peso della spesa sottoposta in questa fase all'analisi sul totale delle spese finali del bilancio dello Stato, si fa riferimento agli impegni assunti nel 2006, ultimo anno di disponibilità del Rendiconto generale dello Stato (tab. 1). La quota della spesa corrente dei cinque ministeri ammonta a circa il 29,6 % del totale complessivo della spesa corrente al netto di alcune voci⁸. Questa quota sarebbe stata inferiore se fosse stata raffrontata al più ampio aggregato del conto consolidato della PA, che include le spese finali degli enti decentrati.

La parte prevalente delle spese correnti è assorbita da spesa per il personale del Ministero della pubblica istruzione che contabilizza anche la spesa per l'Università (nel 2006 il consuntivo include infatti anche i finanziamenti del Fondo di finanziamento ordinario). Con il Ministero dell'interno e il Ministero della giustizia, amministrazioni ad alta intensità di lavoro, i cinque ministeri considerati dalla *revisione della spesa* coprono da soli il 64,3% della spesa complessiva per redditi da lavoro dipendente del bilancio dello Stato. Anche per i consumi intermedi la quota impegnata dai cinque ministeri risulta consistente (assestandosi al 41,9%); ma la quota più rilevante della spesa corrente è impegnata dal solo Ministero dell'economia e delle finanze con circa il 40% della spesa corrente (e quasi il 50% dei trasferimenti).

Per quanto riguarda la spesa in c/capitale, il potenziale di spesa coinvolta nella revisione risulta di circa il 26% del complesso degli impegni di spesa assunti dallo Stato (tab. 2). In particolare il Ministero delle infrastrutture e quello dei trasporti sono titolari di programmi di trasferimenti ad altre Amministrazioni Pubbliche e imprese, mentre la parte più consistente (oltre il 50%) è impegnata, anche in questo caso, dal Ministero dell'economia e delle finanze che è titolare dei trasferimenti ad enti ed aziende pubbliche delle PA (Anas, Fs, Municipalizzate, ecc.).

⁸ Nella stima vengono eliminate alcune categorie di spesa con dinamiche indipendenti dalle politiche di contenimento o che rappresentano partite di giro (interessi passivi, risorse proprie Cee, poste correttive e compensative, ammortamenti e imposte sulla produzione), riducendo il totale della spesa corrente da 428,1 mld a 294 mld di euro.

Tab. 1 – Spesa corrente per voce economica e Ministero: impegni 2006 (mln di euro)

Ministeri	Redditi lavoro dipendente	Consumi intermedi	Trasferimenti	Spese correnti nette*	Spese correnti complessive
Giustizia	5.251	1.520	651	7.423	7.765
Istruzione e Università	42.614	1.135	8.392	52.141	54.820
Interno	8.075	2.151	14.371	24.596	25.191
Infrastrutture e Trasporti	785	292	1.974	3.051	3.106
Totale Ministeri S.R.	56.725	5.098	25.388	87.211	90.882
<i>- % su sp. corr. Stato</i>	<i>64,3</i>	<i>41,9</i>	<i>13,1</i>	<i>29,6</i>	<i>21,2</i>
Economia e Finanze	14.241	2.901	94.322	111.465	240.365
<i>- % su sp. corr. Stato</i>	<i>16,1</i>	<i>23,9</i>	<i>48,6</i>	<i>37,9</i>	<i>56,1</i>
Altri ministeri	17.247	4.164	74.396	95.807	96.892
<i>- % su sp. corr. Stato</i>	<i>19,6</i>	<i>34,2</i>	<i>38,3</i>	<i>32,5</i>	<i>22,6</i>
Spesa corrente Stato	88.214	12.163	194.106	294.483	428.139

Fonte: elaborazione Ctfp su Rendiconto generale dello Stato e conto consolidato della Pa

* Netto interessi passivi, risorse proprie Cee, poste correttive, ammortamenti e imposte sulla produzione.

Tab. 2 – Spesa in c/capitale per voce economica e Ministero: impegni 2006 (mln di euro)

Ministeri	Invest. Fissi Lordi e Acq. Terreni	Contributi e altri trasferimenti	Spese in conto capitale nette*	Spese in conto capitale complessive
Giustizia	218	0	218	218
Istruzione e Università	30	2.086	2.116	2.226
Interno	928	1.852	2.780	2.780
Infrastrutture e Trasporti	599	4.182	4.781	4.781
Totale SR	1.775	8.120	9.895	10.005
<i>- % su sp. C/cap. Stato</i>	<i>42,9</i>	<i>24,0</i>	<i>25,9</i>	<i>25,7</i>
Economia e finanze	340	19.411	19.752	20.308
<i>- % su sp. C/cap. Stato</i>	<i>8,2</i>	<i>57,3</i>	<i>51,7</i>	<i>52,1</i>
Altri ministeri	2.023	6.500	8.524	8.642
<i>- % su sp. C/cap. Stato</i>	<i>48,9</i>	<i>19,2</i>	<i>22,3</i>	<i>22,2</i>
Spesa in c/capitale Stato	4.138	33.902	38.170	38.954

Fonte: elaborazione Ctfp su Rendiconto generale dello Stato e conto consolidato della Pa

* Netto Acquisizione di attività finanziarie

3. Sintesi dei risultati

La *revisione della spesa* sui cinque ministeri “pilota” ha portato a formulare una serie di raccomandazioni specifiche, che sono illustrate e argomentate nel testo e che vengono di seguito trascritte. Ma sono utili in via preliminare due osservazioni generali, la prima sull’approccio di analisi della Ctfp e la seconda sui contenuti delle proposte avanzate.

3.1 Osservazioni generali

Circa il primo aspetto, si segnala che le raccomandazioni contengono raramente previsioni di risparmi di spesa. E ciò, non tanto per evitare le difficoltà di stime quantitative, che

pure esistono e sono risultate aggravate dai tempi stretti di svolgimento dell'esame, quanto per la "filosofia" adottata dalla Commissione in questo lavoro.

Per meglio comprenderla, va ricordato un risultato emerso dall'analisi sulla dinamica della spesa pubblica in Italia pubblicata l'anno scorso dalla Ctfp⁹ che riguarda l'efficacia soltanto di breve periodo delle manovre generalizzate di contenimento della spesa. Il blocco delle assunzioni ha generato subito numerose deroghe che hanno reso più opaco e complicato il quadro nel pubblico impiego e soprattutto ha provocato il ricorso massiccio al lavoro precario: ciò ha ridotto presto il risparmio iniziale ma soprattutto ha creato una forte pressione verso successivi immissioni in ruolo attraverso le sanatorie di fatto rappresentate dai concorsi riservati o dai crediti accumulati; e così si è minato in profondità il principio fondamentale del reclutamento nel pubblico impiego, che prevede come unica via di accesso il merito comparato emergente da un concorso aperto a tutti su basi paritarie. Peggio ancora il blocco stipendiale, che ha originato una spinta a promozioni generalizzate, con intuitivi effetti sulla funzionalità delle strutture.

Ciò non implica che i tagli e i blocchi generalizzati siano comunque da evitare. È ben comprensibile che vi siano vincoli cogenti da rispettare ed emergenze che non lasciano altra soluzione. E addirittura si può sostenere la tesi recentemente avanzata con forza in Francia dalla Commissione Attali, secondo cui è ingrediente essenziale per il successo delle riforme che esse siano forti e generalizzate, perché il chiamare tutti a subire il cambiamento rassicura non solo sull'equa distribuzione dei sacrifici ma anche sull'elevata probabilità di successo della manovra. La lezione da trarre è diversa: i tagli e i blocchi possono essere opportuni, ma per evitare che abbiano effetti controproducenti e portino nel medio termine a ristabilire o addirittura superare il livello di spesa pubblica, con una qualità deteriorata della Pubblica Amministrazione, occorre che immediatamente si pongano in essere riforme strutturali che consentano di assorbire fisiologicamente quei tagli e quei blocchi.

Dato tale convincimento, la Ctfp ha adottato nel proprio lavoro un approccio da "organizzazione industriale". Vale a dire, si è proposta di esaminare le strutture organizzative e le norme procedurali di ogni ministero con l'idea di "smontare e rimontare" la macchina pubblica, tentando di individuare come conseguire gli stessi risultati o risultati migliori con strutture più leggere, procedure più semplici, controlli più mirati. Questo approccio, per definizione, produce nell'immediato pochi risparmi: perché ha dei tempi tecnici di realizzazione e perché deve comunque rispettare vincoli pesanti rappresentati dai diritti acquisiti. Per esemplificare, la proposta di chiudere un elevato numero di prefetture, anche se fosse realizzata in tempo reale, consentirebbe un risparmio ben lieve nell'immediato, data l'impossibilità di licenziare i dipendenti e la necessità di allargare le rimanenti strutture per far fronte alle esigenze dei territori non più serviti da uffici locali. Ma se fosse attuata, renderebbe nel medio termine stabile e fisiologico un eventuale blocco del *turnover*, che altrimenti darebbe solo i risultati effimeri prima menzionati.

Circa il secondo aspetto, concernente i contenuti delle proposte avanzate, si segnala che i problemi incontrati sono risultati per lo più specifici ai vari ministeri. E tuttavia sono emersi alcuni temi comuni, che meritano di essere evidenziati.

1. L'organizzazione periferica dello Stato è spesso troppo frammentata. Anche alla luce delle nuove possibilità di procedure telematiche, un processo di riduzione (da concordare con gli enti territoriali periferici nel caso dell'istruzione) promette positivi risultati.
2. La produttività degli uffici periferici della stessa Amministrazione appare molto differenziata. Occorre incentivare la mobilità territoriale o almeno il riequilibrio

⁹ Ctfp, *Libro verde sulla spesa pubblica*, Doc.2007/6, Roma, 6 settembre 2007.

tendenziale della distribuzione del personale attraverso il diversificato recupero del *turnover*.

3. La politica degli avanzamenti sembra condizionare il quadro organizzativo, anziché esserne condizionata.
4. La cultura della valutazione nella Pubblica Amministrazione appare ancora poco diffusa. Manca generalmente, e appare comunque priva di effetti sui responsabili amministrativi, la valutazione *ex post*.
5. Le rilevanti e sistematiche differenze tra stanziamenti iniziali e finali nei ministeri di spesa, legate ai ritardi nei trasferimenti operati dal Ministero dell'economia e delle finanze, riduce la trasparenza del bilancio, crea incertezza gestionale e ostacola, quindi, una efficiente politica di spesa.
6. È necessario disporre di un quadro informativo completo, tempestivo e attendibile tanto sulle evidenze finanziarie quanto sui risultati conseguiti e sulle risorse materiali impiegate nelle azioni delle singole amministrazioni. In particolare vanno superate alcune discordanze attuali tra bilancio dello Stato e Conto annuale in tema di personale e vanno evidenziati i debiti fuori bilancio.

Si ricorda infine che la struttura e le procedure della Pubblica Amministrazione dovranno a breve confrontarsi con due mutamenti importanti del quadro istituzionale. Il primo è legato alla probabile ridefinizione delle competenze tra centro e periferia nell'ambito della riforma federalista, il secondo all'impatto sull'organizzazione dei Centri di responsabilità nei ministeri della nuova griglia di bilancio per missioni e programmi. La Ctfp ritiene che le raccomandazioni di seguito presentate siano robuste rispetto a questa modificazione degli assetti fondamentali. Ciò non toglie che sia necessario svolgere una verifica in tal senso, non appena possibile, introducendo gli eventuali aggiustamenti.

3.2 Raccomandazioni

Le raccomandazioni che seguono sono elencate per ministero e nell'ordine seguito nel rapporto per renderne immediata l'individuazione nel testo, cui si rinvia per approfondimenti.

Ministero della giustizia

1. Contabilità: evidenziare le spese straordinarie

Il bilancio dello Stato non consente di isolare alcuni fattori non ordinari (arretrati, ad esempio) che influenzano in misura non trascurabile i risultati finali. Anche a fini gestionali, è opportuno che si individuino dei meccanismi che consentano di isolare fenomeni straordinari sulla determinazione della spesa rilevata.

2. Spesa per il personale: raccordare bilancio e Conto annuale

Le analisi condotte sul bilancio dello Stato e sul Conto annuale non conducono allo stesso risultato. Il raccordo tra le due fonti non spiega per intero lo scostamento tra le due rilevazioni. Il fenomeno è comune a tutte le amministrazioni dello Stato ed è opportuno che sia reso disponibile un quadro di raccordo tra le due diverse fonti di rilevazione che consenta di integrarne le informazioni in modo completo.

3. Avanzamento del personale: numero chiuso e merito

Tra il 2003 e il 2007 il 77% della Polizia penitenziaria registra passaggi orizzontali e/o verticali. I mutamenti indotti nella struttura per qualifica condizionano la dinamica della spesa per il personale. In alcuni casi, l'avanzamento di carriera sembra tuttavia utilizzato per garantire la dinamica retributiva al dipendente più che per reali esigenze del modello organizzativo dell'Amministrazione. Sarebbe invece opportuno che i passaggi di qualifica avvenissero solo in relazione a queste esigenze, nel limite dei posti disponibili e sulla base di una accurata valutazione dei dirigenti responsabili.

4. Tribunali civili: accorpate o almeno specializzare

L'attuale struttura territoriale dei tribunali civili è caratterizzata da un numero eccessivo di uffici giudiziari di dimensioni troppo limitate. E' opportuna una revisione della geografia giudiziaria volta ad accorpate gli uffici di minori dimensioni per realizzare economie di scala e di specializzazione attualmente non adeguatamente sfruttate.

Una strategia alternativa meno efficiente rispetto alla prima, ma più facilmente percorribile, potrebbe consistere in una più spiccata specializzazione per materia degli attuali tribunali. La riforma, che non prevede dunque l'accorpamento dei tribunali, richiede una massiccia informatizzazione degli uffici per facilitare l'accesso a strutture anche geograficamente più distanti.

5. Spesa in tecnologia: realizzare il processo civile telematico

Si raccomanda di finalizzare la spesa per infrastrutture tecnologiche alla più sollecita realizzazione del processo civile telematico, dal momento che gli investimenti in questo settore sono in grado di assicurare un sicuro beneficio netto in termini di recupero di efficienza.

6. Intercettazioni telefoniche: ridurre i costi

In attesa dell'entrata a regime del sistema unico nazionale delle intercettazioni occorrerebbe porre in essere alcune misure coerenti con tale sistema ed in grado di produrre risultati nel breve periodo, consistenti: 1) nel dare concreta attuazione alle norme sulla tariffazione a forfait (senza le quali non è possibile incidere significativamente sulla situazione attuale); 2) nel sostituire tutti i contratti in essere con i fornitori, basati sulla fatturazione per bersaglio /giorno, con contratti di semplice noleggio di sistemi di intercettazione. Ciò consentirebbe di ridurre ulteriormente i costi in essere (di almeno 30% circa) e, soprattutto, di renderli indipendenti dal numero delle intercettazioni.

7. Remunerazione degli avvocati: diffondere il forfait

L'attuale sistema di remunerazione degli avvocati, basato su un sistema di tariffe "a prestazione", incentiva il difensore a moltiplicare gli atti della causa, indebolisce l'interesse a favorire il raggiungimento di un accordo tra i contendenti che eviti il ricorso in giudizio o una conciliazione prima della sentenza, crea convenienza ad allungare i tempi del processo. Allo scopo di ovviare a questi inconvenienti sarebbe opportuno, nell'ambito della giustizia civile, adottare sistemi di tariffazione a forfait, cioè in somma fissa determinata ex ante, eventualmente integrati con clausole di tipo "contingency fee", cioè con pagamento condizionato al successo nella causa.

8. Sistema penitenziario: monitorare meglio l'attività

I dati relativi alla struttura e al funzionamento del sistema penitenziario non sono omogeneamente rilevati. Al fine di poter valutare e monitorare l'attività degli uffici sarebbe opportuno predisporre una piattaforma integrata di rilevazione che consenta la raccolta e la sistematizzazione dei dati riferiti all'attività delle strutture penitenziarie, sia sotto il profilo degli input impiegati nel processo produttivo, sia sotto il profilo degli output che da questo derivano. La definizione di un adeguato insieme di indicatori risulterebbe funzionale anche alla verifica e al monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

9. Ricettività carceraria: vendere per costruire

L'affollamento cronico degli istituti penitenziari rende sempre più attuale il problema della costruzione di nuove strutture. Considerati i limiti delle attuali disponibilità di bilancio, è auspicabile che, per ottenere le risorse necessarie alla costruzione di nuovi e più efficienti penitenziari, l'amministrazione proceda alla dismissione degli immobili che, per la loro particolare collocazione geografica, presentano un elevato valore commerciale.

10. Polizia penitenziaria: riequilibrare la distribuzione tra istituti

Appare indispensabile una riallocazione delle risorse tra gli istituti, con l'obiettivo di realizzare un rapporto maggiormente equilibrato tra Polizia penitenziaria e detenuti. A tal fine è necessario che l'impiego della Polizia penitenziaria trovi un maggior grado di flessibilità in base alle effettive esigenze attuali ed alla luce delle criticità riscontrate (soprattutto gli indici di affollamento degli istituti) e che sia compatibile con gli standard qualitativi diffusi a livello europeo.

11. Istituti penitenziari: nuova allocazione territoriale

Sarebbe opportuno che, in relazione alle mutate esigenze di capacità ricettiva degli istituti penitenziari nelle diverse aree del paese, si definisse un nuovo disegno relativo all'allocazione

territoriale degli istituti penitenziari, con un progetto complessivo che consenta anche la cessione o la dismissione di istituti esistenti fortemente sottoutilizzati.

12. Ordinamento penale e sistema penitenziario: i cambiamenti auspicati

Nell'ambito di una opportuna riflessione sull'attuale conformazione del sistema penale italiano si raccomanda di valutare la possibilità di un più intenso ricorso a forme di detenzione alternative alla reclusione, riconsiderando anche le tradizionali modalità con cui questa si svolge.

Ministero delle infrastrutture

1. Contributi agli investimenti: accertarne l'effettiva attivazione

L'utilizzo dei contributi pluriennali nel finanziamento degli investimenti pubblici riduce la flessibilità e la trasparenza del bilancio dello Stato e la capacità di controllo sulla realizzazione della spesa. Si suggerisce una ricognizione puntuale dei contributi pluriennali iscritti nel bilancio statale per accertarne l'effettiva attivazione: per i contributi già attivati è opportuno predisporre un prospetto riepilogativo dello stato di avanzamento delle opere, da inserire come allegato alla Relazione previsionale e programmatica o al Dpef, mentre per quelli non ancora attivati, tranne che per gli interventi finanziati con la legge obiettivo, si suggerisce la conversione in trasferimenti.

2. Finanziamento degli investimenti: da contributi a trasferimenti

La conversione dei contributi pluriennali in trasferimenti dovrebbe consentire, attraverso l'utilizzo della tabella F della legge finanziaria, la modulazione annuale della spesa ripartita in coerenza con il fabbisogno finanziario connesso allo stato di avanzamento dei lavori delle singole opere. Va comunque garantita la certezza dei finanziamenti (nell'ammontare e nei tempi dovuti) fin dal momento dell'approvazione dell'opera, mediante l'assunzione di impegni contabili inderogabili per ciascuno degli esercizi futuri nei quali è previsto si verifichi la spesa.

3. Politiche abitative: aggiornare i coefficienti di riparto interregionale

La ripartizione tra le regioni delle risorse statali per le politiche abitative non appare immediatamente riconducibile a variabili che riflettano in modo aggiornato le varie forme di disagio abitativo. Si suggerisce, pertanto, l'aggiornamento dei coefficienti di riparto sulla base di opportuni indicatori desumibili dagli studi sul tema.

4. Politiche abitative: maggiore trasparenza sui programmi e sui progetti

I programmi di spesa per le Politiche abitative, così come accade in altri settori in cui coesistono competenze di diversi livelli di governo, manifestano carenze informative che rendono difficile al Ministero finanziatore il controllo sullo stato di attuazione dei diversi interventi. Una maggiore trasparenza e un maggior dettaglio su dati progettuali, sia fisici che di costo, appaiono indispensabili per apportare, ove necessario, correttivi nell'attuazione delle politiche di settore.

5. Politiche abitative: monitorare l'attuazione ma senza nuovi organismi

Per il monitoraggio sull'attuazione degli interventi relativi alle Politiche abitative il d.l. 1 ottobre 2007, n. 159 ha previsto la costituzione di un Osservatorio nazionale insieme con una rete di osservatori regionali. Si ritiene controproducente la creazione di questi organismi, mentre si raccomanda che le sedi già investite dalle funzioni di programmazione e attuazione delle

politiche abitative si coordinino tra loro e condividano una banca dati, per quanto possibile omogenea con gli altri sistemi di monitoraggio degli investimenti pubblici già esistenti.

6. Legge obiettivo: ricognizione dei programmi e dei progetti

Il finanziamento degli interventi della legge obiettivo si presenta incerto, frammentario e parziale e con problemi di sostenibilità. Appare indispensabile effettuare una ricognizione della situazione attuale per superare le incertezze e le carenze informative sul programma, in termini aggregati, e relativamente a ciascun progetto approvato dal Cipe, in modo che siano chiari i costi di eventuali decisioni di ampliamento del programma, in termini di mancato o ritardato completamento di interventi avviati e solo parzialmente finanziati.

7. Legge obiettivo: separare il finanziamento dei progetti dal finanziamento delle opere

Per superare alcune criticità di carattere procedurale connesse all'attuazione degli interventi della legge obiettivo, si suggerisce la separazione dei finanziamenti per la progettazione dai finanziamenti per la realizzazione delle opere attraverso la costituzione di due fondi distinti. Al fondo per la progettazione si dovrebbe accedere in seguito ad una procedura di valutazione tecnico-economica che presuppone la redazione di studi di fattibilità e che si conclude con esiti positivi; al fondo per le opere si dovrebbe accedere solo una volta che sia stata completata la progettazione definitiva.

8. Legge obiettivo: coordinare le fonti di finanziamento

Il finanziamento degli interventi della legge obiettivo presenta altri elementi di criticità derivanti dalla molteplicità e dispersione delle fonti di finanziamento. Sarebbe opportuna una gestione coordinata e unitaria di tutte le risorse finanziarie che contribuiscono al finanziamento dei progetti, con l'accortezza di evitare di immobilizzare inutilmente le risorse. Se non risultasse possibile versare le risorse in un fondo fruttifero si può prevedere un referente unico per razionalizzare la programmazione finanziaria in modo da assicurare la copertura finanziaria del programma e, al suo interno, di ogni singolo progetto.

9. Legge obiettivo: evitare i falsi lotti funzionali

Il finanziamento parziale è un fenomeno diffuso nell'ambito degli interventi della legge obiettivo al fine di attivare il maggior numero di interventi a risorse date ma può dar luogo alla frammentazione anche artificiale dei progetti e imporre un'ipoteca implicita sui fondi futuri per assicurare il completamento delle opere. Nel contempo è opportuno individuare i lotti non funzionali a fronte di investimenti indivisibili di più ampio spettro e prevedere l'apposito finanziamento dei segmenti mancanti nell'ambito della programmazione finanziaria complessiva del progetto.

10. Legge obiettivo: punire il ritardo

Gli interventi della legge obiettivo, così come la generalità delle opere pubbliche, presentano criticità collegate ai tempi di avvio e attuazione. E' opportuno proseguire e rendere più incisivo l'orientamento del Ministero di garantire l'effettivo uso delle risorse e a tal fine si suggerisce la costruzione di un sistema di verifica per l'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti con automatico definanziamento rapido in caso di mancato avvio delle opere entro termini stabiliti.

11. Legge obiettivo: monitorare l'avanzamento e i risultati

La scarsa disponibilità di informazioni certe, aggiornate e affidabili sullo stato di avanzamento degli interventi della legge obiettivo costituisce un elemento di criticità in termini conoscitivi e

di controllo. E' opportuno adottare regole di trasparenza per le informazioni relative ai costi, ai finanziamenti e allo stato di attuazione delle opere finanziate con la legge obiettivo per rendere possibile il monitoraggio dello stato di realizzazione delle opere con periodiche relazioni al Parlamento e il monitoraggio a consuntivo di singoli interventi in relazione ai costi complessivi sostenuti e ai risultati ottenuti.

12. Valutazione e pianificazione: definire le priorità e le successive procedure di confronto

Si ritiene opportuno introdurre la valutazione già nella fase di pianificazione per impostare una procedura di confronto e selezione dei progetti e definire le conseguenti priorità in modo trasparente; a tal fine si suggerisce che il documento di valutazione sia pubblico e oggetto di confronto con i diversi soggetti coinvolti.

13. Valutazione del progetto: recepire e giudicare le varianti

La valutazione economico-finanziaria del singolo progetto (a livello di studio di fattibilità) va utilizzata in modo dinamico, al fine di affiancare tutte le varianti tecniche e temporali che emergessero come necessarie in passaggi decisionali successivi, quali quelli che possono presentarsi durante la costruzione o in caso di mutazione del contesto politico o delle condizioni finanziarie.

14. Metodi di valutazione: definire linee guida a livello centrale

Non esistono linee guida obbligatorie per la valutazione degli investimenti e l'assenza di un quadro di riferimento unitario pregiudica la qualità e la trasparenza delle analisi e la loro confrontabilità. E' opportuno definire a livello centrale, per tutti gli stadi di valutazione, linee guida obbligatorie, standardizzate e metodologicamente solide.

15. Scelta dei valutatori: usare di norma le competenze interne o scegliere con gara internazionale

L'indipendenza e la professionalità dei valutatori rappresentano condizioni essenziali nei processi di valutazione. Si ritiene opportuno utilizzare le competenze presenti all'interno degli organismi di valutazione esistenti, eventualmente potenziandole ove necessario. Solo per valutazioni di opere particolarmente complesse, per le quali manchino adeguate professionalità all'interno di tali organismi, si può far ricorso a gare internazionali pubbliche.

16. Valutazione a consuntivo: sistematica e pubblica

Allo stato attuale è particolarmente carente la valutazione ex post dell'efficacia e utilità degli interventi infrastrutturali. Occorre rafforzare e rendere pubblici gli scostamenti tra valutazione ex ante e risultati effettivi delle singole opere, attraverso indagini periodiche volte ad accertare le caratteristiche quali-quantitative delle opere realizzate e la loro efficacia.

17. Provveditorati alle opere pubbliche: migliorare il monitoraggio dell'attività

Il Sistema informativo per il controllo di gestione del Ministero non consente un'adeguata valutazione centrale delle attività svolte dai Provveditorati interregionali alle opere pubbliche. Il sistema va migliorato per rappresentare e misurare i prodotti finali e le risorse impiegate per ottenerli, assicurare la comparabilità tra i diversi Provveditorati e renderne possibile il monitoraggio e il controllo. Annualmente, dovrebbe essere pubblicata una relazione con i principali risultati.

18. *Provveditorati alle opere pubbliche: avviare il riequilibrio territoriale degli addetti*

L'allocazione del personale tra i Provveditorati interregionali alle opere pubbliche appare caratterizzata da una variabilità non giustificata né da variabili di contesto né da indicatori di prodotto. Appare opportuna, quindi, una valutazione attenta dell'allocazione del personale nella prospettiva di procedere, ove possibile e compatibilmente con i vincoli derivanti dalla normativa sul pubblico impiego, alla sua riallocazione. In attesa di adeguare il sistema informativo e renderlo, quindi, in grado di fornire indicazioni utili per una migliore allocazione del personale, è auspicabile almeno il blocco del turn-over per i Provveditorati sovradotati per evitare che la variabilità cresca ulteriormente.

19. *Provveditorati alle opere pubbliche: possibilità di autofinanziamento con gli introiti da convenzione*

L'attività in convenzione dei Provveditorati prevede la corresponsione di emolumenti ai dipendenti che vi partecipano e non costituisce una fonte di entrata per il Provveditorato. Si suggerisce la modifica dell'allocazione dei corrispettivi derivanti dall'attività in convenzione, con l'assegnazione di una quota al Provveditorato per assicurare almeno il reintegro dei beni e servizi utilizzati nell'esercizio dell'attività in convenzione e, ove le dimensioni dell'attività lo consentano, una potenziale forma di autofinanziamento.

Ministero dei trasporti

1. *Motorizzazione civile: riequilibrare e innalzare l'efficienza degli uffici*

L'analisi comparata dell'efficienza relativa di 92 sedi periferiche della Motorizzazione civile, condotta con metodi statistici affidabili, ha messo in luce differenze significative sia in termini di efficienza tecnica (numero di risorse di personale utilizzate a parità di risultato) che di efficienza di costo (differenze nel costo del personale a parità di risultato). Si suggerisce di utilizzare gli esiti di questa analisi per un esame approfondito della situazione da parte delle direzioni del Ministero dei trasporti condotto con i responsabili dei singoli uffici esaminati. Da questo esame dovrebbero scaturire interventi volti a riequilibrare ed innalzare complessivamente i livelli di efficienza nella erogazione dei servizi.

2. *Motorizzazione civile: approfondire l'analisi di efficienza degli uffici centrali e periferici*

Si auspica un approfondimento dell'analisi di efficienza comparata delle sedi periferiche della Motorizzazione civile attraverso un arricchimento della base dati utilizzata sia per il calcolo degli output che degli input considerati per i singoli uffici. La raccolta di informazioni relative a più anni consentirebbe un ulteriore ed utile affinamento dell'analisi. Lo studio andrebbe poi esteso anche alle strutture centrali del Ministero che sovrintendono e coordinano l'erogazione di questi servizi.

3. *Motorizzazione civile e Aci: definire un nuovo assetto*

Motorizzazione civile ed Aci offrono servizi pubblici simili a partire da basi di dati largamente sovrapponibili. Si suggerisce di conseguenza l'avvio immediato di un progetto tecnico di analisi organizzativa e gestionale dei processi e delle strutture sia del Ministero dei trasporti che dell'Aci che riguardano l'erogazione di servizi per la Motorizzazione civile. Obiettivo di questa analisi deve essere la determinazione dell'assetto più efficiente ed efficace nell'erogazione di tali servizi, per garantire nel tempo un contenimento della spesa pubblica nel settore insieme ad un auspicabile aumento delle connesse entrate pubbliche.

4. Capitanerie di porto: affinare il processo di determinazione degli obiettivi

Il Corpo delle capitanerie di porto, attraverso la propria Direzione per il controllo di gestione, ha sviluppato un'esperienza positiva nel campo della definizione degli obiettivi e degli indicatori di risultato. In ogni ambito di attività delle Capitanerie di porto emerge a consuntivo un costante e cospicuo superamento degli obiettivi fissati. Per quanto positivo, questo esito suggerisce di affinare ulteriormente il processo di definizione degli obiettivi, in modo da renderli più realistici e motivanti, anche stimolando una maggiore dialettica (tra chi ha la responsabilità finale di fissare l'obiettivo e chi ha il compito di raggiungerlo) nel processo di budgeting. Va altresì verificata la possibilità di risparmiare risorse riallineando i livelli effettivi di operatività rispetto agli obiettivi fissati.

5. Capitanerie di porto: gestire la mobilità per aumentarne l'efficienza

In una prima analisi e confronto dei risultati delle singole Capitanerie di porto emergono differenze significative nei livelli di efficienza e di efficacia. Si raccomanda di approfondire la comparazione delle unità periferiche (Capitanerie) con riguardo ai livelli di efficacia ed efficienza relativi, anche adottando metodologie di analisi statistica dei dati più sofisticate rispetto a quelle utilizzate finora, al fine di meglio impostare le politiche di allocazione delle risorse e in particolare di gestire nel modo più opportuno la mobilità del personale per il contenimento della spesa a parità di risultato.

6. Ferrovie meridionali: preparare un piano e fissare una scadenza ai contratti di servizio

Il Ministero dei trasporti è il socio unico proprietario di tre Ferrovie locali: Ferrovie della Calabria srl, Ferrovie del Sud-Est srl e Ferrovie Appulo-Lucane srl. Queste ferrovie, che impiegano complessivamente 3558 persone, sono sostenute quasi esclusivamente da risorse pubbliche, dato che i ricavi da mercato appaiono ancora trascurabili. E' opportuno ricercare eventuali forme alternative, e meno onerose per il bilancio dello Stato, di soddisfazione di questi bisogni di trasporto. Preliminare all'eventuale trasferimento della proprietà di queste ferrovie alle regioni e/o alla loro privatizzazione è la verifica approfondita della sostenibilità del modello economico di funzionamento di queste imprese, unita ad una analisi costi e benefici che porti a valutarne la specifica utilità sociale. Questo approfondimento dovrebbe portare alla elaborazione di un piano industriale sostenibile e credibile per tutte le parti potenzialmente interessate. Il Ministero dei trasporti dovrebbe indicare una data certa (ad esempio a tre anni da oggi) alla quale cesserebbero le condizioni per un impegno diretto nella proprietà e per il mantenimento inalterato della logica e delle dimensioni dei contratti di servizio in essere con queste società.

7. Trasporto ferroviario: ridefinire il servizio pubblico

Una corretta impostazione del rapporto tra Stato e società erogatrici di servizi di trasporto ferroviario (in primis Trenitalia) richiede l'esplicita definizione di quello che lo Stato ritiene debba essere servizio pubblico irrinunciabile e del sistema di sussidi che ne renda economicamente sostenibile l'offerta da parte degli operatori. Occorre rapidamente realizzare una fase di analisi finalizzata a definire il nuovo perimetro del Servizio "universale", valutando il rapporto costi benefici di diverse alternative di servizio e diverse modalità di trasporto modale, anche attraverso una ampia discussione pubblica, e senza assumere necessariamente il vincolo del mantenimento dell'attuale offerta in questo ambito di Trenitalia.

8. Trasporto ferroviario: articolare i sussidi e predisporre le gare

Disposta la mappa del servizio pubblico ferroviario di cui alla raccomandazione precedente, occorre articolare il sussidio per tale servizio in modo analitico per singola tratta o blocco di tratte per aumentare la trasparenza del rapporto costi benefici dei sussidi, limitando la durata del contratto ad affidamento diretto al minimo necessario a predisporre delle gare pubbliche per l'affidamento del Servizio.

9. Tirrenia: definire la strategia di dismissione

Tra gli ostacoli che si frappongono all'uscita del Gruppo Tirrenia dall'ambito pubblico vi è la mancata definizione da parte dello Stato di una strategia capace di bilanciare l'obiettivo di privatizzazione del Gruppo (che sarebbe più facile in presenza di impegni prolungati al mantenimento degli attuali contratti di servizio pubblico in esclusiva con il Gruppo) con quello di liberalizzazione del servizio (che richiederebbe invece una più decisa apertura alla concorrenza con conseguente riduzione della certezza dei ricavi futuri del Gruppo). Si raccomanda quindi che tale strategia sia definita ed esplicitata in tempi brevi.

10. Cantieristica e armamento navale: valutare l'efficacia dei trasferimenti

Il comparto della cantieristica e dell'armamento navale ha goduto negli ultimi venti anni di un rilevante (pari a circa 10 mld di euro) sostegno pubblico a fronte del quale l'industria in oggetto ha raggiunto una posizione di primato nel panorama competitivo mondiale. Al di là dei vincoli oggi posti dalla normativa europea rispetto a queste forme di aiuto, resta ancora possibile sostenere gli sforzi di ricerca e di innovazione. Occorre però impostare una analisi costi benefici relativa alle somme stanziare e ancora da pagare al fine di valutare l'impatto economico e sociale dei trasferimenti pubblici in questo campo. Sarebbe opportuno utilizzare poi la metodologia sviluppata per estendere l'analisi ad altri settori di intervento del Ministero dei trasporti, a cominciare da quello costituito dagli autotrasportatori.

11. Trasporto rapido di massa: pretendere un più avanzato livello di progettazione

Per valutare efficacia ed efficienza della spesa in conto capitale pluriennale, realizzata tramite un processo complesso che vede coinvolti numerosi attori pubblici, tutti i livelli di governo e prevede l'utilizzo di diverse fonti di finanziamento, si è scelto di approfondire il caso della l. 211/1992, art. 9 sul trasporto rapido di massa. Guardando all'iter degli interventi consentiti da questa legge, sono emersi problemi e inefficienze in ciascuna delle tre fasi fondamentali: di programmazione/valutazione delle proposte, di attuazione dell'opera, di gestione. Per quanto riguarda la prima fase, si suggerisce di pretendere, come condizioni di ammissione al finanziamento un livello di progettazione almeno definitivo degli interventi e soluzioni progettuali che abbiano già passato la fase di concertazione tecnico-politica.

12. Trasporto rapido di massa: semplificare ed esplicitare i criteri di selezione

Sempre a proposito del miglioramento della fase di valutazione e approvazione delle opere per il trasporto pubblico rapido di massa (l. 211/1992), si raccomanda di adottare dei criteri coerenti fra loro, i cui punteggi siano quantomeno sommabili. In secondo luogo, sarebbe auspicabile semplificare la selezione utilizzando un unico criterio in via prioritaria, che potrebbe essere quello finanziario (considerato in senso ampio, sia di copertura dei costi di investimento, sia di sostenibilità della gestione dell'esercizio), con soglie minime di ammissibilità. La selezione, infatti, dovrebbe servire per escludere dal finanziamento i progetti considerati non adeguati o peggiori.

Si raccomanda infine una maggiore trasparenza delle informazioni sui progetti in esame (ad esempio, sull'unità fisica di riferimento, sui costi, ecc), non meno che sui metodi utilizzati per la valutazione.

Ministero dell'interno

1. Bilancio del Ministero: accelerare gli stanziamenti ed evidenziare le poste straordinarie

La significatività dei dati del bilancio del Ministero dell'interno non è soddisfacente. Gli stanziamenti iniziali sono sistematicamente incrementati in fase di gestione del bilancio. Nel bilancio consuntivo, inoltre, si seguono modalità di registrazione discutibili che, nel caso dei debiti pregressi, violano il principio di annualità. Affinché il bilancio costituisca una base sufficientemente certa per la programmazione annuale delle attività, occorre riportare, fin dalla fase dello stanziamento iniziale, nello stato di previsione del Ministero le somme allocate in altri stati di previsione. Per lo stesso motivo, va evitata la pratica di rinviare al bilancio di assestamento il reintegro di stanziamenti iniziali insufficienti. Inoltre, le somme destinate al ripiano di debiti dovrebbero essere appostate in capitoli diversi da quelli ordinari.

2. Pubblica sicurezza: esplicitare le risorse e la distribuzione territoriale delle forze

La pluralità delle Forze di polizia e la struttura del bilancio dello Stato fanno sì che non si disponga di un quadro chiaro dell'ammontare di risorse che il Paese complessivamente destina alla pubblica sicurezza. Ricostruire un tale quadro è preliminare ad altre considerazioni. L'operazione non dovrebbe, tuttavia, fermarsi alle risorse finanziarie ma giungere alla costruzione di un quadro preciso della distribuzione territoriale delle risorse reali (personale, immobili, attrezzature).

3. Spesa per il personale: controllare anche il personale a tempo determinato

Il monitoraggio della spesa per le retribuzioni del personale a tempo indeterminato non garantisce il controllo della dinamica della spesa per il personale. È fondamentale tenere sotto controllo anche le altre voci della spesa complessiva, tra cui la spesa per il personale a tempo determinato.

4. Avanzamento del personale: numero chiuso e merito

Negli ultimi anni, il personale del Ministero dell'interno – come gran parte del pubblico impiego – è stato interessato in misura massiccia dal fenomeno delle progressioni di carriera orizzontali e verticali. È un fenomeno che, in quanto suscettibile di produrre effetti negativi sugli equilibri di finanza pubblica e sui modelli organizzativi, va controllato.

Le carriere dei singoli dipendenti dovrebbero svilupparsi in un contesto in cui la struttura delle qualifiche è data e può mutare solo se cambia il modello organizzativo.

Gli avanzamenti verticali dovrebbero, quindi, avvenire a numero chiuso e il loro numero non dovrebbe essere oggetto di contrattazione con i sindacati.

La valutazione della produttività individuale, affidata ai dirigenti, dovrebbe naturalmente essere una importante componente dei criteri di selezione del personale per gli avanzamenti di carriera.

5. Prefetture: accorpate quelle operanti nelle piccole province

I risultati dell'analisi economica indicano la presenza di economie di scala nella rete delle Prefetture, particolarmente forti per le circoscrizioni con popolazione fino a 500.000 abitanti. Ne discende l'opportunità di un processo di accorpamento delle prefetture collocate nelle province

più piccole, superando la prassi che prevede necessariamente la presenza di una prefettura in ogni provincia.

6. Prefetture: evitarne la costituzione nelle nuove province

Va senz'altro evitata la costituzione di prefetture, come di altri uffici statali, nelle province di nuova istituzione, con popolazione inferiore a 500.000 abitanti. Ciò, peraltro, eliminerebbe uno degli incentivi alla frammentazione ulteriore delle province.

7. Prefetture: riprogettare molte procedure

Risparmi significativi sono possibili modificando, anche con opportuni interventi normativi, alcune procedure seguite nell'attività ordinaria delle prefetture. La gestione del contenzioso in materia di infrazioni al codice della strada è un esempio. Va potenziata la riprogettazione delle procedure avviata dal Servizio di controllo interno.

8. Personale civile: proseguire con il suo inserimento, liberando agenti

Occorre proseguire nella razionalizzazione dei criteri di impiego del personale, in particolare sostituendo agli agenti personale "civile" per i compiti amministrativi e di supporto.

9. Carabinieri e Polizia di Stato: potenziare il coordinamento

Occorre evitare il più possibile duplicazioni fra le due Forze di polizia a competenza generale, potenziando il coordinamento interforze. Occorre altresì Sviluppare i programmi comuni di razionalizzazione della spesa, in materia di telecomunicazioni e di servizi di carattere logistico (acquisto e manutenzione di attrezzature).

10. Enti locali e sicurezza: estenderne il coinvolgimento

Si raccomanda di proseguire l'esperienza dei patti territoriali per il coinvolgimento delle autonomie locali nella politica della sicurezza, lungo i principi guida delineati dalla legge finanziaria 2007, distinguendo la sicurezza primaria, di esclusiva competenza dello Stato, dalla sicurezza integrata, che si estende all'assetto del territorio e alle politiche sociali.

11. Distribuzione territoriale delle forze: affinare e utilizzare gli indicatori di fabbisogno

E' fondamentale, ispirandosi nei limiti del possibile alle migliori esperienze internazionali, costruire e aggiornare una serie di indicatori di fabbisogno di "ordine pubblico e sicurezza" basati su statistiche territoriali demografiche, sociali e della criminalità. Tali indicatori dovrebbero guidare l'allocazione territoriale delle risorse (uomini e mezzi) che oggi lo stesso Ministero giudica "non pienamente aderenti alle esigenze sociali, demografiche e di sicurezza".

Ministero dell'istruzione

1. Programmazione degli organici: perfezionare il modello previsivo

Per la programmazione dei fabbisogni di docenti è opportuno che il Mpi si doti di un modello previsivo efficace che consenta di definire ex ante il numero di docenti per territorio, dato il numero atteso degli studenti, con qualche aggiustamento per tener conto delle peculiarità del territorio (scelte degli studenti per le scuole superiori, situazione dell'edilizia scolastica, presenza di studenti disabili, orografia, ecc.).

2. Programmazione degli organici: concentrare le competenze nel Ministero

Per migliorare la capacità di programmazione, si raccomanda che le informazioni e le competenze, ora esistenti ma disperse nel Ministero, siano concentrate in un unico ufficio specificamente dedicato alla formulazione e gestione di modelli (di breve e lungo periodo) per la determinazione degli organici su base regionale e provinciale. Questo consentirebbe, fra l'altro, di simulare gli effetti di potenziali interventi di razionalizzazione del sistema prima di metterli in atto. Esso consentirebbe inoltre di offrire suggerimenti preziosi per gli interventi di razionalizzazione a livello locale, sostenendoli – se del caso – con incentivi adeguati.

3. Programmazione degli organici: armonizzare le basi dati del Mef e del Mpi

Per migliorare la capacità di programmazione e di monitoraggio da parte del Mef e del Mpi è anche necessario che prosegua e venga portato a compimento il processo di armonizzazione delle basi informative dei due ministeri, relative al personale della scuola, che tuttora differiscono a causa delle diverse finalità con cui i dati vengono raccolti (il «pagato» per la Ragioneria, le «teste» per il Mpi).

4. Formazione delle classi: definire il numero per area

Una delle ragioni principali alla base dell'elevato rapporto docenti/ studenti in Italia è il numero ridotto di studenti per classe. A sua volta, questo rapporto dipende dai meccanismi di formazione delle classi, ora definite a livello di singola istituzione scolastica. In alternativa, ai fini della determinazione degli organici del personale docente della scuola primaria e secondaria di I grado, il numero di classi potrebbe essere calcolato applicando i parametri massimi previsti dal d.m. n. 331/98 al numero degli alunni iscritti in determinate aree territoriali (anziché a ciascuna istituzione scolastica). L'individuazione di queste aree territoriali, dovrebbe spettare agli Uffici scolastici regionali e dovrebbe seguire alla definizione di standard nazionali di accessibilità al servizio. Le aree territoriali dovrebbero generalmente essere diverse in relazione ai due ordini di istruzione considerati.

5. Rete scolastica: accrescere la dimensione e ridurre il numero dei plessi

Il numero ridotto di studenti per classe in Italia è anche il risultato di una eccessiva polverizzazione dei punti di offerta del servizio. E' auspicabile un processo di riorganizzazione della rete scolastica volto ad accrescere la dimensione (e quindi a ridurre il numero) dei plessi scolastici specialmente nell'istruzione primaria e secondaria di I grado. Tale processo dovrebbe essere sostenuto dal Mpi con l'avvio di uno studio che, utilizzando le informazioni esistenti sulle caratteristiche e le condizioni degli edifici scolastici e le previsioni relative alla popolazione scolastica (per un arco temporale di almeno 5 anni), individui i plessi che potrebbero essere accorpati sulla base dei seguenti criteri: a) riferimento a bacini di utenza potenziali, costruiti per ciascun plesso sulla base di tempi massimi di spostamento degli utenti (che ne garantiscano l'accessibilità), diversi per ogni ordine di istruzione (può essere maggiore per l'istruzione secondaria di I e, soprattutto, di II grado); b) riscontro della effettiva possibilità di conseguire una riduzione del numero delle classi (e quindi di spesa) dall'accorpamento dei plessi. A tal fine il Mpi si dovrebbe servire dell'ufficio studi del Ministero e degli Uffici scolastici regionali.

6. Rete scolastica: concordare con gli enti territoriali la rete e il finanziamento dei plessi

Per quello che riguarda la razionalizzazione della rete scolastica, si ritiene che, una volta definiti i tempi massimi di percorrenza per gli alunni, opportunamente differenziati per ordine di istruzione, il Mpi, servendosi degli Uffici scolastici regionali, dovrebbe individuare l'assetto "minimo" della rete scolastica. Qualora risultassero significative discordanze tra le previsioni del

Piano e la rete scolastica esistente, il Governo dovrebbe concordare con gli enti territoriali l'accorpamento dei plessi, fatta salva la possibilità di mantenere in esercizio plessi "inefficienti" ponendone l'onere diretto e indiretto (connesso all'impatto sul numero di classi e di docenti) a carico delle amministrazioni regionali e locali.

7. Alunni per classe: restringere le deroghe

Alla radice del basso numero di studenti per classi, vi sono anche le deroghe previste dalla legislazione nazionale, che consentono la formazione di classi con un numero di alunni inferiore alla norma. Si ritiene che l'ambito di applicazione sia troppo ampio e si suggerisce che le deroghe vadano riviste nel senso di renderle effettivamente aderenti ai disagi che si vogliono cogliere. Questo riguarda in particolar modo la deroga prevista per i "comuni montani" e per le scuole funzionanti in "aree a rischio di devianza minorile o caratterizzate dalla rilevante presenza di alunni con particolari difficoltà di apprendimento e di scolarizzazione".

8. Coordinamento tra Mpi, enti locali e scuole: attuare la prevista sperimentazione

Per le finalità di un maggior coordinamento tra i vari enti che concorrono all'offerta del servizio scolastico (Mpi, regioni, enti locali e singole scuole), è opportuno che la sperimentazione, non attuata per l'anno 2008-09, venga ripresa e attuata per l'anno successivo, utilizzando l'intenso lavoro già svolto e sfruttando il tempo a disposizione per giungere ad una soluzione dei problemi tecnici residui.

9. Devoluzione del servizio scolastico: garantire l'equilibrio della finanza pubblica

Per quello che riguarda il servizio scolastico, diversi sviluppi sono possibili nel rapporto tra regioni e Stato alla luce del Titolo V della Costituzione. Qualora si intenda procedere al trasferimento degli Uffici scolastici regionali – e delle corrispondenti funzioni di determinazione degli organici a livello di provincia e di singolo Istituto – dal Ministero alle regioni, la dotazione organica di personale della scuola in ciascuna regione dovrà continuare ad essere competenza del Ministero della pubblica istruzione. Questa condizione appare essenziale per garantire in futuro, dopo il trasferimento di funzioni alle regioni, gli equilibri di finanza pubblica. Con il vincolo summenzionato, la devoluzione alle regioni delle funzioni degli Usr è suscettibile di generare effetti positivi.

10. Uffici scolastici regionali: riequilibrare la distribuzione del personale

La distribuzione del personale del Mpi su base regionale mostra alcune incongruenze sia che si faccia riferimento alla dotazione complessiva, sia che si consideri la sua articolazione nelle diverse aree funzionali. Va avviato un processo di riequilibrio del personale degli Uffici scolastici regionali (Usr) che renda le dotazioni di personale più aderenti agli effettivi carichi di lavoro. A tal fine le dotazioni di personale dovrebbero essere parametrare rispetto alla dimensione delle regioni e al numero di scuole.

11. Studenti con disabilità: rendere più rigorosa la certificazione

L'intesa Stato-Autonomie in merito alle modalità e ai criteri per l'accoglienza scolastica e la presa in carico dell'alunno con disabilità (siglata nella Conferenza unificata del 20 marzo 2008) va rafforzata, recependo le misure tese al contenimento della spesa e al raggiungimento di una maggiore efficienza in un d.p.c.m. modificativo e integrativo del d.p.c.m. n. 185/06. L'emanando d.p.c.m. dovrà anche definire procedure più rigorose per la certificazione della gravità dell'handicap (un elemento di capitale importanza, perché ha un impatto sensibile sulla dimensione delle classi e di conseguenza sul numero di docenti).

12. Studenti con disabilità: definire meglio le modalità del sostegno

E' necessario definire protocolli che, per tipo e livello di gravità dell'handicap, stabiliscano le modalità del sostegno, ovvero il numero di ore e la specializzazione del docente di sostegno e delle altre figure che l'ente locale e il mondo del volontariato dovrebbero mettere a disposizione per una efficace integrazione dell'alunno.

13. Didattica per studenti con disabilità: ampliare l'autonomia della scuola

Dovrebbe essere lasciata agli organi della scuola la facoltà di stabilire le modalità migliori di gestione della didattica per studenti svantaggiati, con possibilità di svolgere parte della didattica fuori dall'aula, purché nello stesso istituto.

14. Alunni per classe in presenza di studenti con disabilità: rendere il limite derogabile

La normativa che introduce il limite massimo di 20 studenti per classe in presenza di un alunno con handicap grave dovrebbe essere resa più elastica, consentendo al capo di Istituto e al Gruppo handicap di valutare la situazione caso per caso, tenendo conto dell'apporto di personale da parte dell'ente locale e delle capacità del docente di sostegno e dei docenti curricolari di gestire la classe.

15. Docenti di sostegno: potenziare la formazione e favorire la permanenza nel ruolo

E' importante potenziare i processi di formazione e reclutamento dei docenti di sostegno e favorirne la permanenza nel ruolo.

16. Docenti di sostegno: configurare una carriera

Deve essere prevista una carriera per il docente di sostegno che, dopo un certo numero di anni di servizio e previa valutazione positiva, potrebbe passare al ruolo di docente senior o docente esperto con competenze di consulenza e controllo sulle scuole di un certo ambito territoriale (in materia di integrazione scolastica).

17. Docenti di sostegno: assegnarli a un territorio, non ad una classe

E' importante dare sollecita attuazione alla misura già prevista dall'intesa Governo-Autonomie del 20 marzo 2008 secondo cui i docenti di sostegno dovrebbero essere assegnati non alla classe, come accade ora, ma a un territorio, per essere assegnati all'una o all'altra scuola a seconda delle necessità di sostegno, pur essendo incardinato, ai soli fini amministrativi, in una specifica scuola.

18. Docenti curricolari e sostegno: riqualificarli e affidare loro la gestione dei casi lievi

I docenti curricolari dovrebbero essere posti in grado di gestire gli alunni con handicap lievi, oltre ai numerosi casi di svantaggio sociale e culturale e di difficoltà di apprendimento. Anche per i docenti curricolari si rende quindi necessaria una riqualificazione, che dovrà opportunamente interessare una quota rilevante del corpo docente, a cominciare dagli insegnanti più giovani per i quali l'investimento si prospetta più redditizio.

19. Costi del sostegno: formare una base dati

E' importante mettere in atto un sistema di monitoraggio del fabbisogno e dei costi dell'integrazione scolastica che rilevi sistematicamente e tempestivamente:

- il numero di alunni certificati e il tipo di disabilità per ogni scuola;
- gli insegnanti di sostegno con l'indicazione del numero di ore prestate in ogni scuola;
- il numero e tipo di personale comunale e le ore di lavoro prestate per scuola;

- il numero e tipo di «altro personale» impiegato e le ore di lavoro per scuola.

20. Risultati del sostegno: avviare un tentativo di misurazione

In tempi più lunghi sarebbe utile cercare di misurare i risultati raggiunti con il sostegno – ovvero il miglioramento dello studente sotto il profilo delle conoscenze, delle capacità e dei comportamenti – ad intervalli di tempo predeterminati.

21. Sostegno ed assistenza sociale: potenziare il coordinamento tra scuole e comuni

Data la competenza delle amministrazioni locali per il finanziamento degli interventi in materia di disagio sociale e assistenza ai portatori di handicap, la scuola dovrà concordare con il comune il tipo di interventi necessari e opportuni, per coordinare tutte le risorse disponibili quali personale specializzato facente capo a cooperative, genitori degli alunni (ove dotati delle necessarie competenze), esponenti del volontariato e delle associazioni interessate.

22. Valutazione degli apprendimenti: finanziare il sistema dell’Invalsi

A differenza di quanto succede nella maggior parte dei paesi avanzati, manca in Italia un sistema nazionale di valutazione degli apprendimenti. La Ctfp ritiene che il sistema proposto dall’Invalsi sia ben disegnato e meriti di essere finanziato, raggiungendo in tempi ragionevoli una valutazione universale delle scuole italiane.

23. Invalsi: assicurare ad esso autonomia e prestigio

Per rafforzare la cultura della valutazione, la Ctfp ritiene anche che all’Invalsi debba essere data una statura corrispondente al ruolo delicato e innovativo che deve ricoprire, prevedendo meccanismi di nomina degli organi direttivi che garantiscano autonomia di gestione e un comitato scientifico di alto profilo.

24. Risultati dell’apprendimento: renderli pubblici, opportunamente aggregati

La Ctfp ritiene che i risultati della valutazione degli apprendimenti, opportunamente aggregati tenendo conto del contesto socio-economico di riferimento degli studenti e espressi in funzione del “valore aggiunto offerto dalla scuola”, debbano essere resi pubblici.

25. Attività aggiuntive dei docenti: ampliare l’ambito decisionale della scuola

Una larga parte delle risorse che affluiscono alle scuole tramite il fondo di istituto continua a essere vincolata dalla minuziosità della contrattazione nazionale. E’ necessario liberalizzare ulteriormente l’utilizzo di questi fondi da parte delle scuole riducendo l’area sottoposta a contrattazione nazionale nella gestione delle risorse per le attività aggiuntive dei docenti e ampliando quindi l’ambito decisionale a livello di istituto.

26. Valutazione delle scuole e dei dirigenti: costituire un corpo di docenti valutatori

Per la valutazione delle scuole e dei dirigenti scolastici, si suggerisce di costituire un corpo di ispettori/valutatori, a cui potrebbero accedere a domanda e previa selezione e formazione, docenti e dirigenti scolastici che avessero raggiunto determinati livelli di anzianità di ruolo.

27. Dirigenti scolastici: dare più poteri e più incentivi

La Ctfp ritiene che, in un quadro di garanzie per tutti gli operatori coinvolti, al dirigente scolastico, e più in generale al sistema di governance dell’istituto scolastico, debbano essere attribuiti maggiori poteri riguardo alla gestione del personale. Dati questi maggiori poteri, i

sistemi di incentivazione e sanzione dei dirigenti scolastici dovrebbero diventare più efficaci rispetto a quanto previsto oggi dal loro contratto di lavoro (che rimane comunque non applicato).

28. Dirigenti scolastici: sperimentare forme di maggiore autonomia

Le proposte di rafforzamento del ruolo del dirigente scolastico nella gestione del personale docente incontrano spesso resistenze. Si raccomanda di procedere tramite la sperimentazione di forme diverse e più incisive di autonomia presso singole scuole o gruppi di scuole, subordinandone l'applicazione generale alla valutazione positiva dei risultati della sperimentazione.

29. Docenti di ruolo: ribadire la selezione per merito

Al momento sussistono diverse modalità di inserimento in ruolo dei docenti. Deve essere ribadito il principio che la selezione meritocratica rappresenti l'unico fattore per l'accesso alla professione insegnante.

30. Scuola di specializzazione: accesso a numero chiuso e contratto di formazione-lavoro

Per rafforzare la componente meritocratica dell'accesso degli aspiranti docenti alla professione, le Scuole di specializzazione per insegnanti di scuola secondaria (Ssis) devono prevedere un accesso sulla base di procedure di valutazione nazionali e a numero chiuso, stabilito in base alla programmazione dei fabbisogni di personale docente. In prospettiva, le Ssis dovrebbero diventare l'unico canale di assunzione, prevedendo che, almeno per la quota di specializzandi più brillanti, sia istituito un contratto di formazione-lavoro, accompagnato dall'impegno a svolgere compiti di supplenza. Alla scadenza del contratto di formazione-lavoro, l'aspirante docente verrebbe confermato in ruolo previa valutazione positiva del suo operato.

31. Impegno dei docenti: sperimentare una gestione più flessibile del monte ore

L'attuale contratto di lavoro degli insegnanti prevede un'organizzazione molto rigida della loro prestazione lavorativa. Appare essenziale sperimentare forme di gestione più flessibile del monte ore dei docenti, in modo da fornire ai dirigenti scolastici, e più in generale alla struttura di governo interna alla scuola, la possibilità di mobilitare maggiori risorse verso gli obiettivi che vengono ritenuti prioritari.

32. Mobilità dei docenti: ridurla attraverso vincoli e incentivi

La mobilità dei docenti è al momento molto alta e univocamente determinata dalle decisioni degli insegnanti. E' opportuno prevedere l'introduzione di vincoli e incentivi che prolunghino la permanenza dei docenti nella scuola.

33. Trasferimento dei docenti: ipotizzare in futuro il consenso della scuola di destinazione

Al momento le scuole non hanno alcuna possibilità di selezionare i docenti in entrata, la cui distribuzione tra scuole è rigidamente determinata dalle decisioni degli insegnanti e dalla loro anzianità. In prospettiva, a compimento del percorso suggerito, che esalta il ruolo e gli effetti della valutazione sull'apprendimento e sulle scuole, è ipotizzabile che la mobilità sia soggetta al consenso da parte del collegio docente e del dirigente scolastico della scuola di destinazione.

34. Retribuzione dei docenti: far pesare il risultato della valutazione

Al momento non esistono incentivi per i docenti migliori. E' quindi opportuno introdurre una valutazione periodica dei docenti (per esempio, ogni 5 anni) che tenga conto della preparazione (che dovrebbe creare incentivi all'aggiornamento periodico), della capacità didattica (accertata

attraverso *peer review* e attraverso valutazione del dirigente scolastico) ed eventualmente di altri fattori rilevanti per il buon andamento della didattica. La verifica periodica dovrebbe condurre alla assegnazione di un punteggio che contribuirebbe a determinare il livello retributivo, andando gradualmente a sostituire l'anzianità di carriera. In questo modo si produrrebbe una differenziazione retributiva che rifletterebbe meglio le caratteristiche di impegno e preparazione degli insegnanti stessi.

35. Incentivazione collettiva dei docenti: far pesare la valutazione degli apprendimenti

Mentre è sconsigliabile un'incentivazione diretta del singolo docente sulla base dei risultati ottenuti dagli studenti, è opportuno immaginare forme di incentivazione collettiva degli insegnanti di un istituto, sulla base della valutazione degli apprendimenti e di altri criteri possibili (in particolare, della riduzione del tasso di abbandono).

36. Carriera dei docenti: studiare l'ipotesi di tre livelli

Posto che attualmente gli insegnanti sono l'unica categoria ad essere inquadrata in un unico livello, da più parti è stata proposta l'introduzione di una carriera articolata in tre livelli (junior, normale, esperto). La Ctfp valuta favorevolmente la proposta come tema da approfondire, segnalando fin da ora quali necessarie cautele le seguenti regole: 1) l'accesso a livello superiore per concorso nel quale dovrebbero avere peso rilevante le valutazioni periodiche e il curriculum; 2) il numero chiuso ai concorsi; 3) un'opportuna distribuzione territoriale dei posti ai vari livelli per area.

B – Ministero della giustizia

INDICE

Sintesi	33
1. Profili generali	36
2. Il quadro delle criticità	37
3. La spesa per il personale	38
4. Interventi sulla struttura territoriale dei tribunali	43
5. Il processo civile telematico	46
6. Il contenimento dei costi delle intercettazioni	47
7. Altre misure e iniziative di contenimento della spesa	49
8. Modalità di remunerazione degli avvocati nell'ambito della giustizia civile	50
9. Il sistema penitenziario	53
9.1 <i>Principali dimensioni del sistema penitenziario</i>	54
9.2 <i>Elementi di criticità del sistema penitenziario</i>	56
9.3 <i>Prime valutazioni sull'efficienza degli istituti penitenziari</i>	59
9.4 <i>Possibili linee di intervento</i>	61
Appendici	64
A.1 <i>Appendice paragrafo 3</i>	64
A.2 <i>Appendice paragrafo 6</i>	66
A.3 <i>Appendice paragrafo 9.2</i>	68
A.4 <i>Appendice paragrafo 9.3</i>	69

Tabelle

<i>Tab. 1</i> – Ministero della giustizia: stanziamenti di competenza, impegni e pagamenti
<i>Tab. 2</i> – Ministero della giustizia: impegni per categoria economica
<i>Tab. 3</i> – Ministero della giustizia: impegni per Centro di responsabilità
<i>Tab. 4</i> – Ministero della giustizia: spesa per il personale
<i>Tab. 5</i> – Ministero della giustizia: spesa per il personale per Centri di responsabilità
<i>Tab. 6</i> – Retribuzioni lorde e costo del lavoro del Ministero della giustizia
<i>Tab. 7</i> – Ministero della giustizia: retribuzioni lorde personale a tempo indeterminato al netto degli arretrati
<i>Tab. 8</i> – Personale a tempo indeterminato del Ministero della giustizia per comparto
<i>Tab. 9</i> – Incidenza passaggi orizzontali e verticali su personale Ministero della giustizia
<i>Tab. 10</i> – Retribuzione lorda per comparto del Ministero della giustizia
<i>Tab. 11</i> – Incidenza degli atti telematici sul totale degli atti
<i>Tab. 12</i> – Istituti penitenziari: struttura del campione
<i>Tab. 13</i> – Condizione istituti penitenziari e epoca di consegna
<i>Tab. 14</i> – Istituti penitenziari per macroregione
<i>Tab. 15</i> – Istituti penitenziari: indicatore di turn over e indice di affollamento
<i>Tab. 16</i> – Istituti penitenziari: spesa totale per detenuto e indice di affollamento
<i>Tab. 17</i> – Istituti penitenziari: indice di costo medio per detenuto, dimensione istituto e area geografica
<i>Tab. A1</i> – Stima Pool Ols costo medio per detenuto
<i>Tab. A2</i> – Efficienza tecnica 2003

Figure

<i>Fig. 1</i> – Efficienza di scala degli uffici giudiziari
<i>Fig. 2</i> – Indice di affollamento e rapporto Forza polizia/Organico

Sintesi

Il presente Rapporto, proseguendo il lavoro già documentato nel Rapporto intermedio sulla revisione della spesa, offre alcune analisi di dettaglio delle attività del Ministero della giustizia, con l'obiettivo di approfondire le principali criticità e suggerire alcune possibili linee di intervento.

I temi trattati riguardano la spesa per il personale, le modalità di remunerazione degli avvocati nell'ambito dei giudizi civili, la rete territoriale dei tribunali, il processo civile telematico, le intercettazioni, altre misure e iniziative di contenimento della spesa e, infine, il sistema penitenziario italiano.

La Ctfp non ha esaminato problemi concernenti l'ordinamento ma ritiene doveroso ricordare che l'ampio dibattito in corso nel Paese vede questi profili come prioritari anche per i riflessi sul funzionamento degli apparati giudiziari e carcerari, toccando quindi anche i temi dell'efficacia e dell'efficienza della spesa. Ciò riguarda soprattutto il diritto penale e, in particolare, il processo accusatorio, l'area di applicazione dei reati penali e l'istituto della prescrizione. Secondo numerose voci critiche, il primo sarebbe troppo oneroso, la seconda troppo ampia, il terzo troppo esposto al rischio di manovre dilatorie.

Con riferimento ai temi specificamente trattati nel presente Rapporto, la spesa di personale, rilevata dal bilancio dello Stato, rappresenta una quota pari a circa il 65% della spesa del Ministero della giustizia e, nel periodo 2003-2006, ha fatto registrare un aumento complessivo del 12,2%. La variazione è più elevata secondo il Conto annuale e pari al 13,5%. Al netto degli arretrati, l'aumento è pari all'11,4%. Va osservato che nella ricostruzione di questa voce di spesa sussistono differenze fra le due principali fonti dalle quali è possibile trarre i relativi dati (Conto annuale del personale e bilancio dello Stato). Il fenomeno è comune a tutte le amministrazioni dello Stato e sarebbe opportuno che fosse reso disponibile un quadro di raccordo tra le due diverse fonti di rilevazione. Con riferimento alle singole categorie di personale, la retribuzione lorda della Polizia penitenziaria e quella della Magistratura presentano tassi di variazione superiori alla media. Per i magistrati l'incremento risulta del 16,1%, correlato principalmente agli aumenti retributivi riconosciuti con lo specifico meccanismo di adeguamento "automatico"; per la Polizia penitenziaria prevale l'effetto delle modifiche nella struttura per qualifica. In quest'ultimo caso, la progressione di carriera avviene a prescindere dalle reali necessità organizzative di cui si dovrebbe invece tenere conto.

In Italia la formula di determinazione dell'onorario degli avvocati prevede che la remunerazione del difensore sia legata al numero delle attività svolte nel processo (compenso "a prestazione"). Tale sistema può incentivare comportamenti tesi alla moltiplicazione degli atti ed alla strumentale complicazione dell'iter della causa ed è uno dei fattori che incide in modo non secondario sull'allungamento dei tempi dei processi. L'introduzione di un sistema di compensi a forfait eviterebbe tali inconvenienti, rendendo economicamente vantaggioso per il professionista minimizzare l'impegno (e quindi gli atti e le presenze in aula). L'opportunità del forfait è rafforzata dalla possibilità, prevista dal decreto Bersani del 2006, di introdurre nelle modalità di remunerazione degli avvocati clausole contrattuali per cui il compenso è influenzato dal successo della causa (contingency fee). Tali clausole integrative, infatti, esplicano in pieno i loro effetti positivi in presenza di compensi a forfait; se inserite invece in un sistema "a prestazioni", come avviene attualmente, esse non hanno un impatto significativo in termini di maggiore efficienza del servizio della giustizia.

Una riduzione dei tempi processuali, in particolare nel processo civile, può derivare dall'applicazione al processo delle nuove tecnologie dell'informazione (processo civile

telematico). Un'esperienza in corso presso il Tribunale di Milano, riguardante l'adozione del decreto ingiuntivo telematico, ha evidenziato un abbattimento di tempi dell'ordine di 60 giorni rispetto ai tempi normalmente censiti per il decreto ingiuntivo cartaceo, confermando che un investimento nel processo telematico è in grado di assicurare nel breve/medio periodo un sicuro beneficio in termini di recupero di efficienza e produttività.

L'onere complessivo delle intercettazioni disposte dalle singole procure nell'ambito delle indagini penali loro affidate può essere ridotto intervenendo sui costi unitari e razionalizzando le procedure di imputazione e di recupero.

I miglioramenti introdotti negli ultimi anni hanno portato ad una limitata contrazione dei costi, senza tuttavia incidere in profondità, a causa di alcuni vincoli normativi che sono stati rimossi soltanto di recente. Nel 2005 sono state approvate dal Parlamento norme che prevedono la determinazione a forfait sia dei costi unitari giornalieri da imputare al fascicolo dell'indagato (tenendo conto di un costo medio stimato annualmente dal Ministero ed uguale per tutte le procure), sia dei costi annuali da corrispondere agli operatori di telecomunicazioni (da rapportare ad un costo medio e ad una quantità stimata, indipendentemente dalla tipologia delle intercettazioni e dal loro numero effettivo).

Tali norme, finalizzate non solo alla revisione delle modalità di esecuzione delle intercettazioni ma anche al risparmio delle risorse di personale dedicato nelle procure alla gestione di oltre 200.000 fatture/anno, non hanno tuttavia avuto concreta applicazione, né risulta pubblicato il decreto ministeriale relativo alle prestazioni obbligatorie dovute dagli operatori Tlc e previsto dal Codice delle comunicazioni, già predisposto in bozza sin dall'anno 2004 da parte delle strutture del Ministero.

La legge finanziaria 2008, con un'ulteriore norma (che non ha trovato finora attuazione), ha previsto che «il Ministero della giustizia provvede entro il 31 gennaio 2008 ad avviare la realizzazione di un sistema unico nazionale delle intercettazioni telefoniche, ambientali e delle altre forme di comunicazione informatica o telematica disposte o autorizzate dall'autorità giudiziaria, anche attraverso la razionalizzazione delle attività attualmente svolte dagli uffici dell'Amministrazione della giustizia»

I risparmi annui derivanti dalla realizzazione di tale sistema, secondo una stima effettuata dalla Ctfp, sono di circa 250 milioni/anno, a parità di bersagli intercettati (circa 100.000/anno). I tempi di attuazione del predetto sistema non saranno tuttavia brevi: una valutazione realistica delle attività richieste porta ad ipotizzare che lo stesso non possa essere reso operativo prima di almeno 36 mesi.

Nel frattempo occorrerebbe porre in essere alcune misure coerenti con l'introduzione del sistema unico nazionale ed in grado di produrre risultati nel breve periodo, procedendo in primo luogo a dare attuazione alle norme sulla forfait introdotte nel 2005 (senza le quali non è possibile incidere significativamente sulla situazione attuale) e sostituendo, alla scadenza, i contratti in essere con i fornitori, basati sulla fatturazione per bersaglio/giorno, con contratti di semplice noleggio di sistemi di intercettazione.

Nel recente periodo sono state sperimentate varie iniziative di contenimento della spesa ricorrendo, ove possibile, a gare nazionali per la fornitura di beni e servizi (prima era generalizzato il ricorso a gare locali, con rilevanti differenze di costo per le stesse tipologie di acquisto) ovvero razionalizzando i processi interni. A tali iniziative, che hanno prodotto risparmi significativi, altre se ne possono aggiungere, intervenendo sulle spese per la verbalizzazione degli atti processuali, valutando la possibilità di eliminare il ricorso all'esterno per le attività svolte dal "fonico", che potrebbero essere agevolmente svolte da personale interno, intervenendo sulle spese postali, con l'introduzione generalizzata della posta elettronica certificata (Pec) e del protocollo informatico e, nel frattempo, affidando con apposita gara il

ritiro dagli uffici giudiziari della posta diretta all'amministrazione centrale (63% del totale), con un risparmio stimabile in almeno 10 milioni/anno (si tratta di posta interna per la quale non esiste un vincolo di esclusiva a favore della società concessionaria del servizio postale). Ad una riduzione di costi si presta anche la spesa per l'assistenza sistemistica agli uffici giudiziari (circa 50 mln), per la quale sarebbe opportuno indire gare nazionali, individuando in modo specifico le prestazioni richieste e limitandole a quelle effettivamente utili e ricorrenti con un risparmio stimabile in almeno 10 milioni/anno.

Come già evidenziato in precedenti documenti della Ctfp, viene confermata anche dalle ultime analisi effettuate l'opportunità di una revisione dell'organizzazione territoriale della macchina giudiziaria attraverso l'accorpamento degli uffici di minori dimensioni allo scopo di realizzare economie di scala e di specializzazione attualmente non adeguatamente sfruttate.

La revisione della geografia giudiziaria è una riforma di difficile attuazione per le resistenze che incontra sia da parte degli enti locali sia dagli stessi attori sociali coinvolti nel servizio della giustizia. In alternativa, una strategia più facilmente percorribile, ma meno efficiente rispetto alla prima, potrebbe consistere in una più spiccata specializzazione per materia degli attuali tribunali. La riforma, che non prevede dunque l'accorpamento dei tribunali, richiede una massiccia informatizzazione degli uffici per facilitare l'accesso a strutture anche geograficamente più distanti.

Il sistema penitenziario è un altro comparto dove le analisi condotte sembrano indicare spazi per possibili guadagni di efficienza. Le principali criticità che emergono da questa analisi sono l'eccessivo affollamento rispetto alla capienza regolamentare e la distorta localizzazione e allocazione delle risorse, in particolare di quelle umane, rispetto alla distribuzione dei detenuti. L'eccessivo affollamento riguarda gran parte delle strutture penitenziarie, ma il problema assume particolare gravità per gli istituti collocati nelle aree metropolitane, dove tra l'altro si registra una maggiore quota di detenzioni brevi rispetto alla media nazionale.

La sottodotazione di unità di Polizia penitenziaria è piuttosto grave negli istituti del nord-ovest, mentre nel meridione e nelle isole si registra un eccesso di personale rispetto agli organici.

L'affollamento degli istituti penitenziari richiama il problema della costruzione di nuove strutture. Considerati i limiti delle attuali disponibilità di bilancio, è auspicabile che, per ottenere le risorse necessarie alla costruzione di nuovi e più efficienti penitenziari, l'Amministrazione proceda alla dismissione degli immobili che, per la loro particolare collocazione geografica, presentano un elevato valore commerciale.

Assumendo inoltre come vincolo il fatto che i detenuti scontino la pena in un istituto relativamente vicino al luogo di residenza allo scopo di favorire relazioni stabili con i familiari, si dovrebbe anche intervenire sulla geografia degli istituti penitenziari, superando la situazione attuale di disallineamento tra localizzazione degli istituti (relativamente concentrati al sud) e distribuzione dei detenuti sul territorio (al contrario, relativamente concentrati al nord). Certamente una revisione della geografia degli istituti penitenziari, seppur necessaria, è operazione particolarmente complessa che richiede significativi investimenti. Ciò tuttavia non fa venir meno l'utilità di avviare comunque il processo di revisione, a partire dalla cessione o dismissione di alcuni istituti esistenti gravemente sottoutilizzati. Per quanto riguarda l'utilizzo del personale, appare indispensabile una riallocazione delle risorse tra gli istituti, con l'obiettivo di realizzare un rapporto maggiormente equilibrato tra Polizia penitenziaria e detenuti. A tal fine è necessario che l'impiego della Polizia penitenziaria trovi un maggior grado di flessibilità, che abbia tuttavia come riferimento una revisione delle piante organiche da effettuare in base alle esigenze attuali ed alla luce delle criticità riscontrate (soprattutto gli

indici di affollamento degli istituti) e che sia compatibile con gli standard qualitativi diffusi a livello europeo.

1. Profili generali

Il Ministero della giustizia è organizzato in quattro Dipartimenti: il Dipartimento per gli affari di giustizia (Dag), il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi (Dog), il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap) e il Dipartimento per la giustizia minorile (Dgm). A questi si aggiungono gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro.

Nella tabella 1, si riportano, per gli anni 2003-2007, le grandezze fondamentali attraverso cui si articola il processo di esecuzione del bilancio¹. Per il 2008 si indicano gli stanziamenti iniziali di competenza.

Complessivamente, il bilancio del Ministero della giustizia appare di dimensioni relativamente contenute, soprattutto se confrontato, con due degli altri ministeri interessati alla *revisione della spesa*, quello del Ministero dell'interno e quello del Ministero della pubblica istruzione. Nel 2007, gli impegni del Ministero della giustizia ammontano complessivamente a circa 7,5 miliardi di euro, 7,7 miliardi per i pagamenti, a fronte di stanziamenti definitivi di competenza di 8,1 miliardi di euro.

Tab. 1 – Ministero della giustizia: stanziamenti di competenza, impegni e pagamenti (mln di euro)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stanziamenti iniziali di competenza	6.244	7.727	7.368	7.819	7.774	7.575
Stanziamenti definitivi di competenza	6.576	7.832	7.655	8.155	8.128	..
Impegni	6.600	7.700	7.425	7.983	7.515	..
Pagamenti	6.791	7.109	7.440	7.702	7.758	..

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef (dati al 30 aprile 2008)

Nello stesso anno, sia gli stanziamenti definitivi, sia i pagamenti sono di poco discosti dal corrispondente valore del 2006. Più ampia è invece la differenza osservata per gli impegni² che registrano una riduzione di oltre 400 milioni. La riduzione si concentra sui consumi intermedi e ammonta, in variazione, a circa il 30% (tab. 2). Per Centro di responsabilità, il decremento riguarda quasi esclusivamente il Dipartimento degli affari di giustizia (tab. 3). La variazione risente in larga misura del mancato finanziamento dei capitoli di bilancio per la copertura dei debiti pregressi. L'estinzione di questa forma di debito sarebbe infatti stata completata nell'esercizio 2006. A questo proposito, inoltre, si rileva come, a partire dal 2007, il "decreto Bersani" abbia eliminato lo strumento che nel passato aveva contribuito a generare i debiti, ovvero la possibilità di chiedere anticipazioni a Poste italiane spa per il pagamento delle spese di giustizia.

Un ulteriore effetto depressivo sulla spesa è stato esercitato dalle misure di accantonamento disposte con la finanziaria per il 2007, che avrebbero comportato un ulteriore

¹ Dati disponibili al 20 maggio 2008.

² Definiti, coerentemente con la definizione adottata dalla Corte dei conti in sede di parifica del Rendiconto generale dello Stato, come la somma delle voci "impegni", "impegni per conservazione fondi" e "eccedenze di pagato in conto competenza".

abbattimento delle uscite per circa 73 milioni di euro nel solo Dipartimento degli affari di giustizia.

Tab. 2 – Ministero della giustizia: impegni per categoria economica (mln di euro)

	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	v.a.	v.a.	var. annua %									
SPESE CORRENTI	5.788	6.323	9,2	7.435	17,6	7.152	-3,8	7.765	8,6	7.221	-7,0	
Redditi di lavoro dipendente	4.237	4.646	9,7	4.608	-0,8	4.817	4,5	5.251	9,0	5.128	-2,3	
Consumi intermedi	1.058	1.134	7,1	1.891	66,8	1.386	-26,7	1.520	9,7	1.078	-29,1	
Imposte pagate sulla produzione	277	300	8,2	292	-2,7	310	6,0	336	8,6	322	-4,3	
Trasferimenti correnti a PA	197	229	15,9	229	0,0	228	-0,3	228	0,0	227	-0,2	
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	3	3	..	391	..	395	1,0	399	1,1	442	10,8	
Interessi passivi e redditi da capitale	5	1	-77,3	7	604,3	1	-90,1	5	631,0	1	-89,5	
Poste correttive e compensative	0	0	..	0	..	0	..	0	..	0	..	
Altre uscite correnti	10	10	-0,2	17	65,4	15	-12,6	24	61,2	23	-6,7	
SPESE CONTO CAPITALE	271	277	2,3	265	-4,5	274	3,4	218	-20,3	293	34,4	
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	271	277	2,3	265	-4,4	274	3,4	218	-20,3	293	34,4	
Contributi agli investimenti a estero	0	0	..	0	..	0	..	0	..	0	..	
Altri trasferimenti in conto capitale	0	0	..	0	..	0	..	0	..	0	..	
TOTALE	6.059	6.600	8,9	7.700	16,7	7.425	-3,6	7.983	7,5	7.515	-5,9	

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef (dati al 30 aprile 2008)

Tab. 3 – Ministero della giustizia: impegni per Centro di responsabilità (mln di euro)

	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	v.a.	v.a.	var. annua %									
Gabinetto	39	42	7,3	37	-9,7	40	7,8	39	-3,9	61	57,3	
Affari di giustizia	296	327	10,4	1.468	348,6	1.036	-29,4	1.222	18,0	678	-44,5	
Organizzazione giudiziaria	3.151	3.448	9,4	3.447	0,0	3.478	0,9	3.645	4,8	3.733	2,4	
Amministrazione penitenziaria	2.438	2.652	8,8	2.616	-1,4	2.735	4,5	2.926	7,0	2.883	-1,4	
Giustizia minorile	134	132	-1,7	131	-0,7	137	4,6	151	10,1	159	5,1	
TOTALE	6.059	6.600	8,9	7.700	16,7	7.425	-3,6	7.983	7,5	7.515	-5,9	

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef (dati al 30 aprile 2008)

2. Il quadro delle criticità

Come già evidenziato nel *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, le principali criticità del sistema della giustizia in Italia possono essere sintetizzate nella eccessiva durata dei processi. Si tratta di un pesante costo sociale per le relazioni individuali e per il funzionamento del sistema produttivo, ma anche di una fonte diretta di spesa per il bilancio pubblico.

Le inefficienze della giustizia in Italia riguardano sia il lato della domanda sia quello dell'offerta. In merito al primo aspetto, sono rilevanti tanto l'inadeguato sfruttamento di forme di conciliazione extra-giudiziali sia le attuali modalità di remunerazione degli avvocati. Dal lato dell'offerta, le criticità fondamentali riguardano sia l'allocazione delle risorse disponibili fra gli uffici giudiziari esistenti sia, nel medio periodo, la limitata dimensione di gran parte degli uffici stessi.

Con riferimento al sistema penitenziario, le principali criticità si riscontrano nell'eccessivo grado di affollamento osservato negli istituti penitenziari a cui si associa una inadeguata allocazione delle risorse di personale e una impropria localizzazione territoriale delle strutture detentive.

Per alcuni di questi aspetti, il presente Rapporto offre un approfondimento delle analisi contenute nel *Rapporto intermedio* e avanza possibili linee di intervento.

Le analisi di cui sopra riguardano singoli profili del funzionamento del sistema della giustizia in Italia ed indicano una serie di interventi di razionalizzazione capaci di introdurre elementi di maggiore efficienza attraverso la correzione di alcune delle attuali distorsioni. Alla

Ctfp non sfugge tuttavia che il funzionamento della giustizia nel nostro Paese dipende criticamente da aspetti ordinamentali di grande rilievo. Si tratta di profili che possono avere riflessi anche sulla spesa pubblica ma che esulano nel merito dal mandato di questa Commissione e che sono da tempo presenti nel dibattito sulla giustizia penale. In particolare, si fa qui riferimento alla possibile riforma dell'attuale processo accusatorio che lo renda maggiormente coerente con alcuni profili fondamentali del nostro sistema penale, alla revisione dell'istituto della prescrizione che nell'attuale regime può creare incentivi all'allungamento dei tempi del processo, all'esigenza di un intervento di depenalizzazione che renda sanzionabili i comportamenti di minore allarme sociale con misure diverse dalla reclusione.

3. La spesa per il personale

La spesa per il personale del Ministero della giustizia rappresenta la quota prevalente delle uscite complessive del Ministero della giustizia con una incidenza del 65%. Nel *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa* si rilevava che tra il 2002 e il 2006, la variazione nominale era stata di circa il 24% con un tasso di incremento medio annuo del 5,5%. Nello stesso periodo, la dinamica dei redditi del settore privato, al netto della Pubblica Amministrazione, era stato del 18%, mentre quella del complessivo bilancio dello Stato del 21%.

In questo approfondimento si indagano le cause di questa variazione. Questa prima parte del rapporto, che riprende un più ampio contributo elaborato dal Servizio studi della Ragioneria generale dello Stato³, analizza dunque tale dinamica sulla base dei dati del Rendiconto generale dello Stato⁴ e del Conto annuale⁵ per gli anni 2003-2006.

Nella tabella 4 è illustrata la spesa per il personale rilevata dal Rendiconto generale dello Stato secondo la classificazione economica⁶. Dalla tabella risulta che la variazione complessiva della spesa, pari nel quadriennio al 9,7%, è ascrivibile, principalmente, all'incremento della voce "stipendi" (che rappresenta il 67% del totale delle spese per il personale), che nello stesso periodo registra un incremento medio annuo del 14,2%. Il dato del 2003 risente dello slittamento di una quota di contributi sociali relativi al 2002. Al netto di questa voce, la variazione della spesa complessiva sarebbe stata più elevata e pari al 12,2%. I dati del bilancio non consentono tuttavia di isolare alcuni fattori non ordinari (arretrati, ad esempio) che influenzano in misura non trascurabile i risultati finali. Anche a fini gestionali, sarebbe opportuno che si individuassero dei meccanismi che consentano di isolare fenomeni straordinari sulla determinazione della spesa rilevata.

Per Centri di responsabilità, gli incrementi più sostenuti interessano il Dag e il Gabinetto (tab. 5). Il Dog e il Dap, che spiegano complessivamente circa il 97% della spesa complessiva del Ministero, presentano una variazione più contenuta e pari rispettivamente al 7 e al 13,8%.

³ Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale del Servizio studi dipartimentale, *La dinamica della spesa del Ministero della giustizia: la spesa del personale*, maggio 2008.

⁴ L'analisi, per il bilancio dello Stato, fa riferimento ai pagamenti in quanto ciò consente un confronto "coerente" con i dati del Conto annuale le cui rilevazioni si riferiscono all'emesso.

⁵ Il Conto annuale rileva la consistenza e le spese del personale delle Amministrazioni Pubbliche in applicazione del Titolo V del d.lgs. 165/2001. La rilevazione coinvolge quasi 10mila istituzioni. I dati sono richiesti annualmente dall'Igop-Rgs "a consuntivo" con una particolare modulistica e tramite un sistema informativo specificamente dedicato (Sico). Le informazioni raccolte riguardano la consistenza e il costo del personale pubblico, che costituiscono la base conoscitiva per il referto della Corte dei conti al Parlamento sul costo del lavoro pubblico e per le decisioni governative in materia di pubblico impiego.

⁶ Prevista dall'art. 6 della l. n. 468 del 1978, modificato dalla l. n. 94 del 1997, vedi allegato 1.

**Tab. 4 – Ministero della giustizia: spesa per il personale
(Rendiconto generale dello Stato, pagamenti, mln di euro)**

Categorie di spesa	2003	2006	var. %	comp.%
Stipendi	3.218	3.675	14,2	67,0
Lavoro straordinario	93	101	9,1	1,8
Fondo unico amministrazione	67	75	10,9	1,4
Altri compensi al personale	115	129	11,9	2,3
Buoni pasto	22	23	5,1	0,4
Mense	23	24	7,6	0,4
Vestiario	21	14	-36,5	0,2
Totale retribuzioni	3.558	4.040	13,5	73,7
Contributi sociali (1)	1.142	1.112	-2,6	20,3
Imposte sulla produzione	298	331	11,1	6,0
Totale spese del personale	4.997	5.482	9,7	100,0
Totale spese del personale netto correzione contributi sociali (1)	4.887	5.482	12,2	

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

(1) Il dato del 2003 è influenzato dallo slittamento del pagamento di una quota di contributi sociali relativi al 2002 per un importo pari a 110,8 milioni di euro.

**Tab. 5 – Ministero della giustizia: spesa del personale per Centri di responsabilità
(Rendiconto generale dello Stato, pagamenti, mln di euro)**

CDR	2003	2006	var. %	comp.%
GAB	29	34	18,7	0,6
DAG	10	13	28,5	0,2
DOG	2.833	3.020	6,6	55,1
DAP	2.030	2.311	13,8	42,2
DGM	95	104	10,1	1,9
Totale	4.997	5.482	9,7	100,0

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

L'incremento complessivamente rilevato per il costo del lavoro secondo i dati del Conto annuale⁷, è, nel periodo 2003-2006, pari al 13,5% (tab. 6). Rispetto alla corrispondente rilevazione condotta sulla base dei dati del Rendiconto (9,7%) la variazione risulta più elevata, ma la differenza si riduce se alla spesa del 2003 rilevata dal Bilancio si apporta la correzione prima ricordata per i contributi sociali pagati nel 2003 e riferiti al 2002.

Al netto degli arretrati pagati in ciascun anno per le precedenti annualità, la dinamica della spesa del personale rilevata dal Conto annuale è meno sostenuta, con un incremento pari a poco più di undici punti percentuali sia per il costo del lavoro, sia per le retribuzioni lorde.

⁷ L'analisi sui dati di spesa del personale è stata condotta a livello di Ministero e gli aggregati considerati sono il costo del lavoro dipendente e le retribuzioni lorde del personale a tempo indeterminato. La classificazione delle voci di spesa utilizzata è quella del Sec95.

**Tab. 6 – Retribuzioni lorde e costo del lavoro del Ministero della giustizia
(Conto annuale, mln di euro)**

	2003	2004	2005	2006	2006/2003 (var. %)
Retribuzioni lorde personale a tempo indeterminato	3.273	3.367	3.552	3.743	14,3
- di cui arretrati per anni precedenti	35	28	79	138	
Retribuzioni lorde netto arretrati	3.238	3.339	3.473	3.605	11,3
Costo del lavoro dipendente	4.675	4.794	5.018	5.307	13,5
- di cui arretrati per anni precedenti	35	28	79	138	
Costo del lavoro netto arretrati	4.641	4.765	4.939	5.169	11,4

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

Permane una differenza tra la rilevazione del Conto annuale e quella del bilancio dello Stato. Parte dello scostamento è spiegata dalle diverse voci che compongono l'aggregato della spesa nelle due rilevazioni (ad esempio, il Conto annuale include nella spesa per il personale le indennità di missione e di trasferimento, ma non considera lo stipendio e gli altri assegni corrisposti al ministro e ai sottosegretari, inclusi invece nel Rendiconto); altra parte dipende invece dal diverso momento in cui è condotta la rilevazione⁸. Il raccordo tra le due voci, illustrato più diffusamente nel lavoro da cui sono tratte queste analisi, non è agevole, sicché una larga misura della differenza tra le due rilevazioni (circa il 50%) rimane non pienamente spiegata. Il fenomeno è comune a tutte le amministrazioni dello Stato e sarebbe opportuno che fosse reso disponibile un quadro di raccordo tra le due diverse fonti di rilevazione che consenta di integrarne le informazioni in modo completo.

RACCOMANDAZIONE 1. Il bilancio dello Stato non consente di isolare alcuni fattori non ordinari (arretrati, ad esempio) che influenzano in misura non trascurabile i risultati finali. Anche a fini gestionali, è opportuno che si individuino dei meccanismi che consentano di isolare fenomeni straordinari sulla determinazione della spesa rilevata.

RACCOMANDAZIONE 2. Le analisi condotte sul bilancio dello Stato e sul Conto annuale non conducono allo stesso risultato. Il raccordo tra le due fonti non spiega per intero lo scostamento tra le due rilevazioni. Il fenomeno è comune a tutte le amministrazioni dello Stato ed è opportuno che sia reso disponibile un quadro di raccordo tra le due diverse fonti di rilevazione che consenta di integrarne le informazioni in modo completo.

Guardando ai singoli comparti, sia la retribuzione lorda della Polizia penitenziaria, sia della Magistratura presentano tassi di variazione superiori alla media. Per questo secondo aggregato, l'incremento 2003-06 risulta particolarmente elevato in confronto al valore medio dell'intero Ministero e pari al 16,1%. L'aumento si deve soprattutto, agli incrementi retributivi riconosciuti con lo specifico meccanismo di adeguamento "automatico"⁹ collegato in parte all'anzianità di servizio e in parte agli incrementi retributivi medi percepiti dalle categorie dei dipendenti pubblici contrattualizzati¹⁰.

⁸ Pagato per il Rendiconto generale dello Stato, emesso per il Conto annuale.

⁹ Il meccanismo di adeguamento retributivo dei magistrati collegato all'anzianità di servizio è previsto dalla legge 97/1979.

¹⁰ L'adeguamento complessivo viene corrisposto con un acconto per i primi due anni ed un conguaglio per il terzo anno. Nel periodo considerato: i conguagli dell'adeguamento automatico degli stipendi e delle indennità si sono

Tab. 7 – Ministero della giustizia: retribuzioni lorde personale a tempo indeterminato al netto degli arretrati (Conto annuale, mln di euro)

	2003	2006	2006/2003 (var. %)
Contratto Ministeri e Carriera penitenziaria	1.190	1.273	6,9
Polizia penitenziaria	1.205	1.354	12,3
Magistratura ordinaria	842	978	16,1
Totale Ministero della giustizia	3.238	3.605	11,3

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

L'evoluzione della retribuzione complessiva di ciascun comparto dipende, come noto, da due principali fattori: il primo, la dinamica del numero dei dipendenti; il secondo, l'evoluzione della retribuzione media per comparto. Quest'ultima deriva, a sua volta, dal combinato disposto di altre due grandezze: la variazione della retribuzione contrattuale e la struttura del personale, entrambi per qualifica. Nel tentativo di evidenziare quale di questi fattori abbia contribuito in misura maggiore a spiegare l'incremento osservato, è stata scomposta l'evoluzione della retribuzione lorda per comparto nelle singole voci sopra elencate.

Il totale del personale a tempo indeterminato registra tra il 2003 e il 2006 una riduzione pari allo 0,9%. La variazione non è comune a tutti i comparti: si riduce del 3,7% il personale del comparto Ministeri (-2,8 considerando anche il personale fuoriuscito da questo comparto e affluito a quello della Carriera penitenziaria), mentre aumenta di circa l'1,3% la numerosità della Polizia penitenziaria¹¹ sulla quale ha pesato l'assunzione di circa 2.000 *agenti penitenziari* avvenuta nel 2004. Sostanzialmente stabili risultano gli altri comparti del personale.

Tab. 8 – Personale a tempo indeterminato del Ministero della giustizia per comparto (Conto annuale, unità di personale)

	2003	2004	2005	2006	2006/2003 (var. %)
Contratto Ministeri e Carriera penitenziaria	52.406	51.976	51.761	50.948	-2,8
Polizia penitenziaria	41.727	42.967	42.458	42.287	1,3
Magistratura ordinaria	9.043	9.336	9.188	9.019	-0,3
Totale Ministero della giustizia	103.176	104.279	103.407	102.254	-0,9

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

Alla variazione della retribuzione media per comparto concorrono, oltre alla retribuzione contrattuale, i flussi in entrata e in uscita del personale dipendente¹² e la variazione della struttura per qualifica nella misura in cui a ciascuna qualifica è associato un differente livello retributivo. Guardando ai dati del Ministero della giustizia, sostanzialmente invariata nel periodo considerato risulta la composizione per qualifica dei diversi comparti. La struttura evidenziata nel 2006 si presenta dunque sostanzialmente uguale a quella del 2003¹³ con il contratto Ministeri

avuti nel 2003 e nel 2006 e sono stati, rispettivamente, pari al 5,87% delle retribuzioni del 2000 e al 4,92% delle retribuzioni 2003; gli acconti del 2004 e 2005 sono stati pari al 3,69% annuo sempre sulle retribuzioni del 2003.

¹¹ Il dato è calcolato al netto della consistenza del personale ausiliario del Corpo della polizia penitenziaria che scompare di fatto dal 2005 a seguito dell'abolizione della leva.

¹² A causa dell'effetto prodotto da alcuni istituti retributivi che comunque vengono riassorbiti nelle retribuzioni del personale in attività, come ad esempio la R.i.a. dei cessati, o dalla variazione della spesa destinata agli automatismi legati all'anzianità di servizio.

¹³ Si vedano le tavole illustrate in Appendice.

che registra una concentrazione del personale (circa il 70%) nelle aree A e B e il Corpo della polizia penitenziaria che presenta l'85% del personale concentrato nell'area 'Assistenti e Agenti'.

Tra il 2003 e il 2006, in media, i passaggi di qualifica non hanno comportato modifiche rilevanti alla struttura del personale. Tali passaggi, sia orizzontali che verticali¹⁴, hanno interessato in media ogni anno circa il 10% del personale dell'intero Ministero, con una netta prevalenza dei passaggi orizzontali rispetto a quelli verticali (tab. 9). Nell'intero periodo, poco più del 40% del personale è stato interessato da un passaggio orizzontale e/o verticale. Da questo si distingue il Corpo della polizia penitenziaria, dove l'ammontare complessivo di passaggi di qualifica raggiunge nel quadriennio il 77%. Con questa eccezione dunque, il fenomeno appare di portata limitata, soprattutto se confrontato con realtà come quella del Ministero dell'interno in cui, nello stesso periodo l'intera struttura, è stata interessata da un passaggio verticale e/o orizzontale.

Tab. 9 – Incidenza passaggi orizzontali e verticali su personale Ministero della giustizia (Conto annuale, valori %)

	2003	2004	2005	2006	2003-2006
Incidenza passaggi orizzontali su personale a tempo indeterminato	9,8	14,1	11,0	6,3	41,2
Incidenza passaggi verticali su personale a tempo indeterminato	0,3	0,1	0,3	0,0	0,8
Incidenza passaggi totali su personale Ministeri	4,4	2,1	0,5	4,3	11,4
Incidenza passaggi totali su personale Polizia Penitenziaria	16,5	29,9	24,2	6,4	77,1
Incidenza passaggi totali su personale Magistratura ordinaria	13,8	9,2	12,8	17,4	53,2
Incidenza passaggi totali su personale Ministero della giustizia	10,1	14,2	11,3	6,3	42,0

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

Per valutare, ai fini dell'evoluzione delle retribuzioni di comparto, il contributo delle modifiche della struttura del personale, è stata scomposta la variazione delle retribuzioni medie pro-capite, al netto degli importi per arretrati, nella componente di crescita retributiva 'pura'¹⁵ e nella componente legata all'evoluzione della struttura per qualifiche¹⁶.

I risultati dell'analisi indicano che il comparto in cui la modifica della struttura per qualifiche ha contribuito in misura maggiore all'aumento delle retribuzioni medie pro-capite è quello relativo al personale della Polizia penitenziaria, per il quale tale modifica spiega circa il 19% dell'intera variazione. Per il personale con contratto Ministeri, il contributo alla variazione totale della modifica della struttura è pari al 12% circa, mentre per la Magistratura ordinaria, in

¹⁴ I passaggi orizzontali sono quelli che avvengono all'interno della stessa area, quelli verticali si hanno tra aree diverse.

¹⁵ È opportuno sottolineare che alla formazione della componente retributiva pura concorrono, oltre agli incrementi dovuti ai rinnovi contrattuali, anche le voci che incrementano la contrattazione integrativa quali la R.i.a. dei cessati, la quota dei risparmi da part-time, le economie di gestione ed alcune spese accessorie il cui andamento dipende da un aumento dei servizi svolti (ad esempio, per il Corpo della polizia penitenziaria, un aumento delle ore di straordinario, dei turni notturni o festivi, di indennità specificamente legate alle esigenze operative).

¹⁶ La variazione della retribuzione media pro capite di comparto fra $t=0$ e $t=T$ può essere suddivisa in una componente di crescita retributiva 'pura' (la prima sommatoria) ed in una componente di modifica nella struttura per qualifiche dell'occupazione (la seconda sommatoria) secondo la seguente formula:

$$(\bar{w}_T - \bar{w}_0) = \sum_i (l_{iT} w_{iT} - l_{i0} w_{i0}) = \sum_i [l_{i0} (w_{iT} - w_{i0}) + (l_{iT} - l_{i0}) w_{iT}]$$

dove \bar{w} è la retribuzione media pro capite di comparto, w_{it} è la retribuzione media pro capite per qualifica, i è l'indicatore di qualifica e l_{it} è la quota di occupazione per qualifica (rapporto Li/L).

considerazione dei particolari meccanismi che regolano l'evoluzione di questo comparto, l'effetto è limitato a circa il 2%.

**Tab. 10 – Retribuzione lorda per comparto del Ministero della giustizia
(Conto annuale, valori %)**

	Totale (1)	Effetto retributivo (2)	Effetto var. struttura per qualifica (3)	(3)/(1)
Contratto Ministeri e Carriera penitenziaria	8,2	7,2	1,0	12,2
Polizia penitenziaria	12,5	10,1	2,4	19,2
Magistratura ordinaria	14,1	13,8	0,3	2,1

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

In conclusione, il personale del Ministero della giustizia presenta nel periodo 2003-2006, una variazione complessiva superiore a quella media del complessivo bilancio dello Stato. Il risultato dipende dall'effetto congiunto della ricomposizione della struttura del personale per qualifica e dall'incremento contrattuale della retribuzione per ciascun comparto e ciascuna qualifica. In questo contesto, i passaggi orizzontali e verticali hanno interessato circa il 40% del personale dipendente a tempo indeterminato con una concentrazione particolare per la Polizia penitenziaria (con prevalenza di passaggi verticali) e per la Magistratura ordinaria (con prevalenza di passaggi orizzontali) dove il fenomeno raggiunge rispettivamente il 77 e il 53%. L'incidenza della variazione della struttura sulla evoluzione del personale per qualifica assume una certa rilevanza per la Polizia penitenziaria, dove la quota di aumento della retribuzione media per comparto è pari a quasi il 20%; è invece di scarso rilievo, soprattutto se confrontata con la situazione di altri ministeri¹⁷ per gli altri comparti. Prevale per il comparto della Magistratura il contributo dell'incremento retributivo che vale circa il 98% del totale.

RACCOMANDAZIONE 3. Tra il 2003 e il 2007 il 77% della Polizia penitenziaria registra passaggi orizzontali e/o verticali. I mutamenti indotti nella struttura per qualifica condizionano la dinamica della spesa per il personale. In alcuni casi, l'avanzamento di carriera sembra tuttavia utilizzato per garantire la dinamica retributiva al dipendente più che per reali esigenze del modello organizzativo dell'Amministrazione. Sarebbe invece opportuno che i passaggi di qualifica avvenissero solo in relazione a queste esigenze, nel limite dei posti disponibili e sulla base di una accurata valutazione dei dirigenti responsabili.

4. Interventi sulla struttura territoriale dei tribunali

Sia il *Libro verde* sulla spesa pubblica, sia il *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa* hanno già affrontato le possibili linee di intervento sull'organizzazione territoriale della macchina giudiziaria allo scopo di aumentarne l'efficienza. L'indicazione fondamentale è quella di aumentare la scala media dei tribunali per realizzare economie di scala attualmente non adeguatamente sfruttate. L'opportunità di questo intervento viene qui ulteriormente sostenuta sulla base dei risultati di un'indagine quantitativa condotta sui dati più recenti della struttura dei tribunali italiani.

In particolare, l'esistenza di rendimenti di scala variabili e la definizione della dimensione ottimale dei tribunali è stata stimata econometricamente con riferimento allo stato degli uffici

¹⁷ Cfr. Analisi della spesa per il personale per il Ministero dell'interno.

giudiziari nel 2006 su dati disaggregati per singolo ufficio giudiziario e per tipo di materia del contendere. Questi risultati sono stati confrontati con analoghe elaborazioni condotte in corrispondenza di due anni diversi, il primo precedente (1996) ed il secondo successivo (2001) all'introduzione della riforma del giudice unico.

I risultati di tali analisi¹⁸ portano a ritenere che un importante elemento di inefficienza dell'offerta di giustizia in Italia risieda nella dimensione troppo limitata di alcuni uffici giudiziari. La produttività del magistrato in termini di procedimenti esauriti risulta infatti crescente al crescere delle dimensioni del tribunale in cui opera, qui misurato dal numero dei magistrati in servizio.

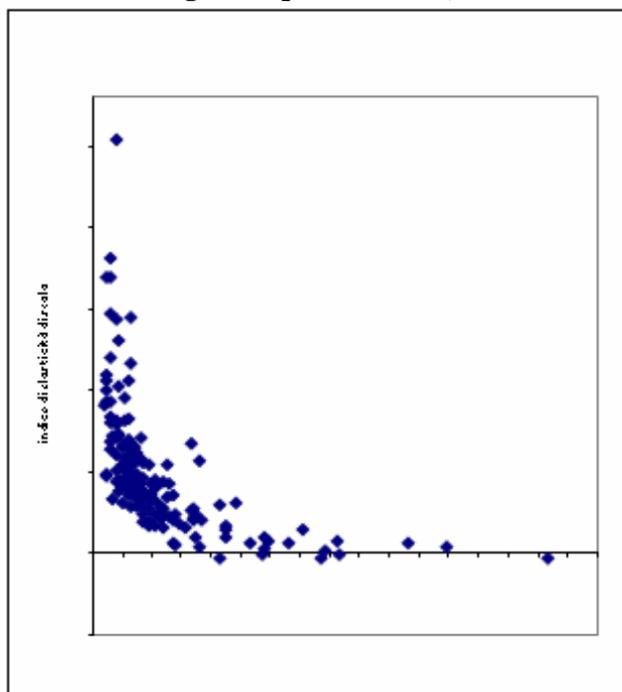
In particolare, per i tribunali analizzati nell'anno 1996, l'efficienza di scala richiede una dimensione pari o superiore a quella corrispondente a 40 magistrati circa. L'85% circa dei tribunali appare sottodimensionato, mentre il sovradimensionamento sembra incidere meno sull'efficienza di scala. La riforma che nel 1999 ha introdotto il giudice unico di primo grado prevedendo la fusione di tribunali e preture ha comportato un recupero di efficienza riducendo la percentuale dei tribunali sottodimensionati a circa il 70%. Dopo il 2001 la situazione generale è rimasta sostanzialmente immutata. Nell'analisi riferita al 2006 circa il 70% dei tribunali risulta troppo piccolo per essere efficiente. Emergono anche diseconomie di sovradimensionamento, ma queste appaiono di gran lunga meno rilevanti di quelle di sottodimensionamento. Inoltre i risultati della stima econometrica evidenziano che nell'esercizio della funzione civile i tribunali sono meno produttivi e più inefficienti di quanto non avvenga per le materie penali, confermando che il principale nodo di inefficienza si concentra nella giustizia civile.

La figura 1 illustra graficamente queste evidenze riferite al 2006. Sull'asse delle ascisse è misurata la dimensione dell'ufficio – rappresentata dal numero di magistrati in servizio – e sulle ordinate i valori degli indici di elasticità di scala, indicatore che misura l'intensità delle economie/diseconomie di scala. L'efficienza di scala è raggiunta quando il valore dell'indice è pari a uno. Al di sopra di esso si collocano gli uffici che guadagnerebbero in efficienza aumentando di dimensione, al disotto quelli che diventerebbero più produttivi riducendo la dimensione. La figura mostra chiaramente i rilevanti guadagni di efficienza che sarebbero possibili accrescendo la scala della maggior parte dei tribunali italiani¹⁹.

¹⁸ Per approfondimenti si veda D. Marchesi (2003), *Litiganti, avvocati e magistrati*, Bologna, il Mulino, pp. 39-60; D. Marchesi (2008), "Giustizia civile: buoni obiettivi e occasioni mancate", in M.C. Guerra e A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008*, Bologna, il Mulino.

¹⁹ L'eccessivo numero di sedi trova del resto conferma anche dal confronto internazionale. Secondo i dati del Consiglio d'Europa gli abitanti serviti da una Corte di prima istanza sono in Italia mediamente 55.000, una densità di uffici doppia rispetto alla Germania, al Regno Unito e alla Francia (dove il governo sta proponendo un consistente intervento di accorpamento e chiusura delle sedi minori per migliorare l'efficienza del settore).

Fig. 1. – Efficienza di scala degli uffici giudiziari (numero di magistrati per tribunale, anno 2006)



Il risultato di generalizzata inefficienza della struttura territoriale dei tribunali italiani potrebbe essere attribuito a molteplici fattori organizzativi connessi alla migliore gestione del personale e delle attrezzature che sarebbe possibile negli uffici di medie dimensioni. Inoltre, rilevanti guadagni di efficienza potrebbero essere collegati alla possibilità di sfruttare nelle sedi di maggiori dimensioni significative economie di specializzazione. Nei tribunali di grandi dimensioni il singolo giudice si occupa di un campo del diritto circoscritto. La ripetuta attività su una materia specifica – ad esempio controversie in materia societaria – consente uno sviluppo della formazione professionale del magistrato attraverso un processo di *learning by doing* che permette nel tempo di risolvere i casi con un impegno di lavoro via via decrescente. Tali economie di specializzazione non sono possibili nei piccoli tribunali, dove il giudice si occupa delle questioni più disparate, spesso tanto in materia civile quanto penale. Va infine considerato che la rilevanza delle economie di specializzazione è nel nostro ordinamento amplificata dal fatto che la crescita professionale dei magistrati fino ad oggi è stata affidata quasi esclusivamente alle esperienze maturate nel corso della carriera.

La revisione della geografia giudiziaria è una riforma di non facile attuazione, per le resistenze che puntualmente si manifestano quando essa viene proposta (come conferma anche l'analoga esperienza francese). In alternativa, una strategia più facilmente percorribile, ma meno efficiente rispetto alla prima, potrebbe consistere in una più spiccata specializzazione per materia degli attuali tribunali in cui tutte le materie sarebbero coperte all'interno del distretto, ma ogni tribunale si occuperebbe solo di alcune di esse. La riforma, che non prevede dunque l'accorpamento dei tribunali, non lede il diritto al servizio per i cittadini considerando sia che gli attuali mezzi di trasporto assicurano una più facile mobilità rispetto a quanto previsto dall'attuale disciplina delle distanze massime tra utente e ufficio – che risale agli anni '40 del secolo scorso – sia che una massiccia informatizzazione degli uffici facilita l'accesso a tutti gli operatori in strutture anche geograficamente più distanti.

RACCOMANDAZIONE 4. L'attuale struttura territoriale dei tribunali civili è caratterizzata da un numero eccessivo di uffici giudiziari di dimensioni troppo limitate. E' opportuna una revisione della geografia giudiziaria volta ad accorpare gli uffici di minori dimensioni per realizzare economie di scala e di specializzazione attualmente non adeguatamente sfruttate. Una strategia alternativa meno efficiente rispetto alla prima, ma più facilmente percorribile, potrebbe consistere in una più spiccata specializzazione per materia degli attuali tribunali. La riforma, che non prevede dunque l'accorpamento dei tribunali, richiede una massiccia informatizzazione degli uffici per facilitare l'accesso a strutture anche geograficamente più distanti.

5. Il processo civile telematico

Un profilo al quale sono legati significativi guadagni di efficienza e una consistente riduzione dei tempi processuali è quello dell'applicazione alle attività processuali delle nuove tecnologie dell'informazione (*Information and communication technologies*, in seguito Ict), in particolare nel processo civile (processo civile telematico, in seguito Pct).

Si tratta non solo della produzione in forma digitale ma della gestione integrale ed integrata degli atti prodotti nell'ambito del processo civile da tutti gli attori del processo.

Il Pct si propone come stadio ulteriore dei processi di informatizzazione degli anni '80 (*mainframe* distrettuali) che hanno riguardato essenzialmente le funzioni *routinarie* delle cancellerie e, nella misura in cui non intercettavano le relazioni intessute dagli attori del processo (avvocati, magistrati, personale amministrativo), consentendone lo svolgimento in tempo reale, hanno mostrato evidenti limiti nel determinare importanti recuperi di produttività e di efficienza.

Il Pct provvede non solo alla sostituzione del documento cartaceo con la documentazione digitale ma realizza al contempo la sostituzione degli sportelli e del fascicolo d'ufficio con i portali e il fascicolo elettronico, incentivando la progressiva innovazione delle funzioni assolate da tutti i soggetti coinvolti nel processo e delle forme organizzative sottostanti.

Il Pct, intervenendo in modo netto sul "*front office*" e sul "*back office*" del complesso di attività in cui si articola il processo, determina l'ampliamento delle informazioni gestite dai sistemi informativi (con la conseguente creazione di una serie di dati statistici affidabili e di database digitali capaci di supportare le dinamiche decisionali dei soggetti partecipi della gestione del processo) e l'introduzione di tecnologie in grado di favorire un recupero di produttività del personale di cancelleria.

Un'esperienza in corso presso il Tribunale di Milano (tab. 11), riguardante l'adozione del decreto ingiuntivo telematico, ha evidenziato un abbattimento medio di tempi dell'ordine di 60 giorni rispetto ai tempi normalmente censiti per il decreto ingiuntivo cartaceo (sono stati emessi decreti ingiuntivi telematici per €535 mln circa, con pagamento del contributo unificato per un importo pari a circa €15 mln).

Il dati, anche economici, che si ricavano da tale esperienza consentono di ritenere corretta l'indicazione secondo cui l'introduzione del processo telematico è in grado di comportare un recupero di produttività, legato alla rimodulazione dell'organizzazione giudiziaria e delle relazioni intessute dagli attori sociali.

Le azioni da intraprendere per dare compiuta realizzazione al processo telematico investono in linea di massima:

1. gli assetti organizzativi, in termini di rimodulazione delle relazioni interno/esterno degli uffici; il che implica:

- la ridefinizione dei ruoli e dei compiti fra i ministeri interessati, con particolare riferimento alla relazione attualmente in essere con il Ministero dell'economia e della finanze;
 - la crescita delle competenze di gestione (diretta o esternalizzata) del “dominio” avvocati, crescita che dovrebbe essere estesa a tutto il territorio nazionale;
 - l'introduzione dell'ufficio per il processo, inteso come nuova unità organizzativa di base, capace di superare le logiche organizzative delle vecchie cancellerie in ragione della crescita del valore delle attività assicurate dal personale amministrativo;
 - la crescita e sviluppo di un management tecnico a supporto del governo degli uffici;
2. gli assetti normativi, che dovrebbero evitare la moltiplicazione dei riti processuali perseguita dal legislatore nel recente passato. La frantumazione delle attività decisionali e delle operazioni di cancelleria che ne sono derivate hanno innescato una crescita incontrollata dell'informatizzazione tradizionale, con l'aumento della complessità delle architetture e l'incremento dei costi per realizzazioni e manutenzioni evolutive di infrastrutture tecnologiche ormai al limite della loro capacità di determinare recuperi di efficienza rapportabili alla rilevanza degli investimenti effettuati.

RACCOMANDAZIONE 5. Si raccomanda di finalizzare la spesa per infrastrutture tecnologiche alla più sollecita realizzazione del processo civile telematico, dal momento che gli investimenti in questo settore sono in grado di assicurare un sicuro beneficio netto in termini di recupero di efficienza.

Tab. 11 – Incidenza atti telematici sul totale degli atti

Mese	Atti telematici		Cartacei	Totale 2006-07
	v.a.	% del totale		
Dicembre '06	51	1,9	2.642	2.693
Gennaio '07	94	3,0	3.019	3.113
Febbraio '07	214	6,0	3.352	3.566
Marzo '07	335	8,4	3.646	3.981
Aprile '07	271	9,0	2.745	3.016
Maggio '07	400	11,1	3.204	3.604
Giugno '07	507	14,1	3.080	3.587
Luglio '07	564	14,3	3.369	3.933
Agosto '07	92	11,5	705	797
Settembre '07	503	16,6	2.536	3.039
Ottobre '07	603	14,6	3.532	4.135
Novembre '07	676	19,0	2.876	3.552
Totale	431	11,1	34.706	39.016

Fonte: Statistica mensile per l'anno 2007 (riepilogo dati Tribunale Milano)

6. Il contenimento dei costi delle intercettazioni

Le spese per le intercettazioni gravano sugli stanziamenti per le spese di giustizia e ne rappresentano circa il 45%. Il loro controllo è solo formalmente attribuito al Dipartimento dell'amministrazione giudiziaria (Dag), essendo le spese stesse disposte discrezionalmente dalle singole procure. Pertanto, la principale modalità di intervento “esterno” in grado di incidere sull'onere complessivo delle intercettazioni è quella di ridurre i costi unitari e di razionalizzare le procedure che le riguardano.

L'attuale modalità di esecuzione delle intercettazioni telefoniche è fortemente condizionata dalle norme che presiedono al loro recupero. Tale recupero richiede, infatti, la puntuale individuazione delle spese sostenute per l'intercettazione ed il loro inserimento nel fascicolo dell'indagato. Tale procedura, sinora, ha prodotto una modalità di esecuzione che prevede la fornitura di sistemi di intercettazione (sia hardware che software) da parte di fornitori terzi (ma gestiti dalla singola procura con personale della Polizia giudiziaria) e fatturati con costi unitari giornalieri relativi al singolo bersaglio intercettato. I costi unitari variabili da procura a procura.

Analogamente, per quanto riguarda gli operatori di telecomunicazioni, gli stessi emettono (per le procure che hanno disposto l'intercettazione) fatture rapportate a costi unitari giornalieri, diversi a seconda della tipologia di intercettazione e relativi al singolo bersaglio intercettato. Tutti i miglioramenti sinora introdotti dal Ministero, a partire dal 2003, hanno portato ad una contrazione dei costi unitari (ridotti a meno del 20% rispetto a quelli precedenti). Non si è potuto tuttavia pervenire ad una sostanziale razionalizzazione dei metodi di fatturazione, per i vincoli normativi esistenti, per rimuovere i quali sono state approvate nel 2005 dal Parlamento due norme relative a:

1. determinazione a forfait dei costi unitari giornalieri, da introdurre nel fascicolo dell'indagato sulla base di un costo medio stimato annualmente dal Ministero ed uguale per tutte le procure;
2. determinazione a forfait dei costi annuali da corrispondere agli Operatori di telecomunicazioni (Tlc) sulla base di un costo medio e di una quantità stimata, indipendentemente dalla tipologia delle intercettazioni e dal loro numero effettivo.

Tali norme erano finalizzate non solo alla revisione delle modalità di esecuzione delle intercettazioni ma anche al risparmio del personale dedicato nelle procure alla gestione di oltre 200.000 fatture anno e stimato in alcune centinaia di unità. Esse tuttavia non hanno ancora trovato concreta applicazione. Né risulta ancora pubblicato il d.m. relativo alle prestazioni obbligatorie dovute dagli operatori Tlc e previsto dal Codice delle comunicazioni, già predisposto in bozza sin dall'anno 2004 da parte delle strutture del Ministero a mai formalizzato.

Per rimuovere, inoltre, la norma del Codice di procedura penale che prevede che le intercettazioni avvengano presso le singole procure che le hanno disposte, la legge finanziaria 2008, integrando il quadro normativo di cui sopra, ha previsto che «il Ministero della giustizia provvede entro il 31 gennaio 2008 ad avviare la realizzazione di un sistema unico nazionale delle intercettazioni telefoniche, ambientali e altre forme di comunicazione informatica o telematica disposte o autorizzate dall'autorità giudiziaria, anche attraverso la razionalizzazione delle attività attualmente svolte dagli uffici dell'Amministrazione della giustizia».

Tale nuovo sistema unico nazionale, sotto il profilo tecnico, è presumibile che richieda:

1. la trasformazione della rete di accesso delle procure agli operatori Tlc da Isdn ad Ip e la standardizzazione dei protocolli e dei formati di comunicazione;
2. la concentrazione delle attività di registrazione e archiviazione dei contenuti delle intercettazioni in un unico centro nazionale, o in più centri interdistrettuali, al fine di ridurre fortemente l'impatto dei costi di acquisizione, gestione e manutenzione, lasciando l'ascolto, la consultazione e l'alimentazione a livello di procura o di ufficio della Polizia giudiziaria;
3. l'adozione di un unico software a livello nazionale in grado di fornire:
 - un fascicolo contenente tutti i dati inerenti l'intercettazione;
 - un motore inferenziale utilizzabile per individuare relazioni non ovvie tra i soggetti intercettati;

- la gestione amministrativa delle spese di giustizia.

I costi annui stimabili per tale sistema, con la esclusione del personale addetto all'ascolto (già oggi non contabilizzato), sono dell'ordine dei 150 milioni/anno con un risparmio di 250 milioni/anno, rispetto ai circa 400 milioni/anno stimati attualmente, a parità di bersagli (circa 100.000/anno) intercettati. Rispetto alle esistenti modalità, infine, i costi risulterebbero largamente indipendenti dal numero di intercettazioni effettuate e non linearmente crescenti con il numero e la durata delle stesse, come è attualmente, assicurando, nel tempo, ulteriori risparmi.

Per realizzare un sistema di tale tipo occorre, peraltro, che siano svolte alcune attività preliminari, sia amministrative che tecniche, ipotizzabili nel modo seguente:

1. preliminarmente applicazione delle norme che prevedono la forfettizzazione dei costi da introdurre nel fascicolo degli indagati, non essendo più possibile, con il nuovo sistema, individuarli singolarmente;
2. preliminarmente pubblicazione del d.m relativo al Repertorio delle prestazioni obbligatorie dovute dagli operatori Tlc;
3. valutazione delle modalità con cui si intende gestire il sistema da realizzare (*outsourcing*, gestione interna, società dedicata ecc.);
4. acquisizione delle professionalità tecniche necessarie;
5. predisposizione del capitolato tecnico relativo alle attività da mettere a gara;
6. individuazione e allestimento dei locali necessari per la realizzazione del nuovo sistema unico nazionale
7. svolgimento di una o più gare nazionali per la fornitura dell'intero sistema.

L'attuazione delle predette attività richiede un significativo sforzo, sotto il profilo decisionale, organizzativo e tecnico, da parte delle strutture ministeriali. Risulta evidente, pertanto, come i tempi di attuazione del sistema unico nazionale siano tutt'altro che brevi e come sia realistico, quindi, ipotizzare che lo stesso non possa essere reso operativo prima di almeno 36 mesi.

RACCOMANDAZIONE 6. In attesa dell'entrata a regime del sistema unico nazionale delle intercettazioni occorrerebbe porre in essere alcune misure coerenti con tale sistema ed in grado di produrre risultati nel breve periodo, consistenti: 1) nel dare concreta attuazione alle norme sulla tariffazione a forfait (senza le quali non è possibile incidere significativamente sulla situazione attuale); 2) nel sostituire tutti i contratti in essere con i fornitori, basati sulla fatturazione per bersaglio/giorno, con contratti di semplice noleggio di sistemi di intercettazione. Ciò consentirebbe di ridurre ulteriormente i costi in essere (di almeno il 30% circa) e, soprattutto, di renderli indipendenti dal numero delle intercettazioni.

7. Altre misure e iniziative di contenimento della spesa

Nel recente periodo sono state sperimentate varie iniziative di contenimento della spesa ricorrendo, ove possibile, a gare nazionali per la fornitura di beni e servizi (prima era generalizzato il ricorso a gare locali, con rilevanti differenze di costo per le stesse tipologie di acquisto), ovvero razionalizzando i processi interni. Gli interventi hanno riguardato essenzialmente i seguenti settori:

- la multivideoconferenza, mediante una gara specifica in scadenza nel 2008;
- gli impianti di fonoregistrazione mediante una gara europea, in scadenza nel 2009;

- l'acquisto di auto blindate mediante una gara europea;
- la verbalizzazione degli atti processuali, indicando gare presso i singoli tribunali sulla base di un contratto-capitolato uniforme;
- il sistema di contabilità finanziaria Sicoge, introducendolo a livello di amministrazione centrale;
- le spese postali, accorpendo le spedizioni dagli uffici giudiziari verso l'amministrazione centrale a livello giornaliero;
- la rinegoziazione dei contratti relativi alla rete di telecomunicazioni;
- le intercettazioni telefoniche, informatizzandole e spingendo le singole procure ad effettuare gare sulla base di un contratto-capitolato uniforme.

I risultati raggiunti sono significativi, sia in termini di razionalizzazione delle attività strumentali e di supporto della funzione giudiziaria sia in termini di risparmio di risorse finanziarie. Sono possibili, tuttavia, numerosi altri interventi in grado di ridurre le spese di funzionamento.

Tali interventi, per quanto riguarda le voci di spesa più significative, possono in estrema sintesi riassumersi come segue.

- Spese per la verbalizzazione degli atti processuali, per le quali si è passati, nel 2005, ad una unica gara nazionale, riducendo ulteriormente la spesa da 32 a 25 milioni di euro, ma per le quali sarebbe opportuno introdurre criteri e prassi più stringenti per limitare l'uso della stenografia (la più onerosa), essendo già presenti la registrazione e la trascrizione degli atti, che possono sopperire quasi per intero alle esigenze processuali. Potrebbe inoltre essere riconsiderata l'utilità del ricorso all'esterno per le attività svolte dal "fonico", cioè la persona addetta ai registratori (oggi tutti digitali e gestiti con un semplice telecomando). Tale compito, ormai privo di qualsiasi contenuto tecnico che richieda apposita specializzazione, potrebbe essere agevolmente svolto da personale interno. La misura consentirebbe un ulteriore risparmio di circa 7/10 milioni/anno.
- Spese postali, per le quali, in attesa che sia introdotta in via generalizzata la posta elettronica certificata (Pec) ed il protocollo informatico, si potrebbe svolgere una gara per l'affidamento del ritiro dagli uffici giudiziari della posta diretta all'amministrazione centrale (63% del totale), con un risparmio stimabile in almeno 10 milioni/anno. Ciò è possibile in quanto si tratta di posta interna al Ministero per la quale, pertanto, non esiste un vincolo di esclusiva a favore delle Poste.
- Spese per l'assistenza sistemistica agli uffici giudiziari (circa 50 mln), per la quale sarebbe opportuno indire gare nazionali, individuando in modo specifico le prestazioni richieste e limitandole a quelle effettivamente utili e ricorrenti, evitando fra l'altro i "pacchetti" di manutenzione "preconfezionati", che includono prestazioni talora sovrabbondanti, con un risparmio stimabile in almeno 10 milioni/anno.

8. Modalità di remunerazione degli avvocati nell'ambito della giustizia civile

Le modalità con cui viene determinata la remunerazione degli avvocati operanti nell'ambito della giustizia civile e i riflessi sulla domanda di giustizia erano stati oggetto di

alcune riflessioni preliminari nel *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*. Questo profilo viene qui ripreso e approfondito anche in termini di possibili linee di intervento²⁰.

In Italia la formula di determinazione dell'onorario degli avvocati è ancora oggi essenzialmente regolata da un regio decreto del 1933 e prevede, caso unico tra i paesi Ue 15, che la parcella del difensore sia legata strettamente al numero di attività svolte nell'ambito del processo. La struttura delle tariffe è cioè "a prestazione" e fa corrispondere ad ogni atto dell'avvocato un ammontare: per un dato valore della causa, tanto più è elevato il numero di attività svolte, tanto più è alta la parcella.

In alternativa alle "tariffe a prestazione", quali modelli di riferimento generale, è possibile adottare un sistema di "tariffe orarie", dove la remunerazione dell'avvocato è legata al tempo dedicato alla prestazione, oppure un meccanismo di compensi a forfait, come quello applicato in Germania, dove la remunerazione del complesso del servizio reso dall'avvocato è determinato in ammontare fisso (eventualmente in misura proporzionale al valore della contesa) definito in via prospettica, cioè ex ante, prima della concreta erogazione della prestazione.

Indipendentemente dall'ammontare complessivo del compenso che ne risulta, la scelta della formula di calcolo della parcella dell'avvocato riveste particolare rilievo nel funzionamento del sistema della giustizia in quanto interviene sugli incentivi che influenzano i comportamenti dell'avvocato. Tali incentivi interessano in particolare tre aspetti:

1. la qualità del servizio reso al cliente, inteso come tempo e sforzo che l'avvocato dedica alla preparazione e alla difesa della causa;
2. lo sforzo nel favorire o il raggiungimento di un accordo tra i contendenti, che eviti il ricorso in giudizio, o una conciliazione durante il processo, prima che intervenga la sentenza;
3. la convenienza ad abbreviare la durata del processo.

Circa il primo profilo, un sistema di tariffe "a prestazione" incentiva l'avvocato a moltiplicare gli atti e a complicare la causa, in quanto ad un maggior numero di attività corrisponde un maggior ricavo e presumibilmente un maggior profitto. Analogamente accade per un sistema di "tariffe orarie": si incentiva il professionista a dedicare molto tempo allo svolgimento della prestazione, in quanto massimizzando il lavoro si massimizza il ricavo. Al contrario, un modello di compensi a forfait rende economicamente vantaggioso per il professionista minimizzare l'impegno perché così facendo, dato il ricavo (rappresentato dall'onorario pattuito forfetariamente), il guadagno viene massimizzato. In entrambi i casi, relativamente all'attività del professionista e all'interesse del cliente, si verifica quello che in economia viene indicato come un problema "principale-agente". Ossia, il cliente (il principale), che dispone di minori informazioni del professionista (l'agente) sul tipo di impegno ottimale per il servizio che richiede, ha interessi economici opposti a quelli del professionista (nel caso di "tariffa oraria" vorrebbe vedere minimizzato il tempo, nel caso di compenso a forfait massimizzato l'impegno) e non è in grado di controllarlo efficacemente.

L'introduzione di una clausola contrattuale che subordini la misura e la possibilità del pagamento al raggiungimento dell'obiettivo prefissato dal cliente (la cd. *contingency fee*, ad esempio il successo nella causa nel caso dei servizi legali), può introdurre elementi di efficienza. Questi sono rappresentati dal fatto che l'obiettivo del cliente (massimizzazione dell'impegno del professionista) viene a far parte della funzione di profitto del difensore: se l'impegno di quest'ultimo è troppo basso, non si raggiunge l'obiettivo ed egli non percepisce compenso.

²⁰ Per approfondimenti si veda D. Marchesi (2003), "*Litiganti, avvocati e magistrati. Diritto ed economia del processo civile*", Bologna, il Mulino, capitolo VI e D. Marchesi (2008), "Giustizia civile: buoni obiettivi e occasioni mancate", in M.C. Guerra e A. Zanardi, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008*, Bologna, il Mulino.

La possibilità di introdurre clausole del tipo *contingency fee* è stata prevista dalla l. n. 248/2006, cd. decreto Bersani. E tuttavia la previsione di clausole di questo tipo, quando non rappresentino l'unico criterio di remunerazione ma siano ad integrazione di uno dei sistemi sopra indicati avrebbe effetti diversi a seconda del sistema considerato. In particolare, non si realizzerebbe un impatto significativo in termini di efficienza se tali clausole fossero inserite in un sistema di “tariffe orarie” o di “tariffe a prestazione”, dove il rischio, in caso di comportamento opportunistico del professionista, è quello che l'avvocato, allo scopo di garantirsi una parcella più elevata, offra prestazioni in eccesso. Al contrario, le clausole *contingency fee* possono produrre significativi miglioramenti di efficienza quando applicate all'interno di uno schema di tariffe a forfait, dove il rischio è invece quello della minimizzazione dello sforzo. Il guadagno di efficienza sarebbe poi potenzialmente maggiore se la fissazione del livello del compenso a forfait non fosse regolamentata, ma completamente libera. In questo contesto il cliente potrebbe raccogliere più preventivi, valutare se la causa gli conviene economicamente o meno, e, in caso positivo, scegliere tra le offerte di diversi professionisti. L'avvocato potrebbe scegliere strategie poco complicate e più veloci senza che l'onorario ne sia compromesso.

Il metodo di determinazione dell'onorario incide anche sul ruolo, sopra richiamato, che l'avvocato può giocare ai fini del raggiungimento di un accordo tra le parti che eviti il ricorso in giudizio, o successivamente, prima che intervenga la sentenza. In generale, gli avvocati remunerati a forfait, specialmente se con ammontare proporzionale al valore della contesa, sono più incentivati di quelli retribuiti secondo tariffa “a prestazione” oppure “oraria” a chiudere la controversia con una transazione²¹.

Infine, sul piano della durata del processo, la formula di determinazione dell'onorario, oltre a influire, come detto, sugli sforzi perché le parti giungano ad un accordo, può agire sugli incentivi del difensore ad allungare o abbreviare i tempi del processo. La remunerazione a forfait favorisce l'accorciamento dei tempi perché rende ottimale per l'avvocato minimizzare il lavoro, e quindi minimizzare gli atti e le presenze in aula. Incentivi contrari sono impliciti nelle tariffe “orarie” e in quelle “a prestazione”. Una conferma viene peraltro dal confronto tra i paesi dell'Unione europea dove emerge con chiarezza l'esistenza di una relazione tra metodo di remunerazione degli avvocati e lunghezza dei procedimenti. Quattro dei primi cinque Paesi nella classifica dei tempi medi di risoluzione delle controversie – Austria, Portogallo, Danimarca e Germania – non prevedono sistemi di tariffazione legati al tempo delle presenze in aula dell'avvocato.

RACCOMANDAZIONE 7. L'attuale sistema di remunerazione degli avvocati, basato su un sistema di tariffe “a prestazione”, incentiva il difensore a moltiplicare gli atti della causa, indebolisce l'interesse a favorire il raggiungimento di un accordo tra i contendenti che eviti il ricorso in giudizio o una conciliazione prima della sentenza, crea convenienza ad allungare i tempi del processo. Allo scopo di ovviare a questi inconvenienti sarebbe opportuno, nell'ambito della giustizia civile, adottare sistemi di tariffazione a forfait, cioè in somma fissa determinata ex

²¹ In Germania l'onorario dell'avvocato è stabilito, come detto, in quota fissa e viene liquidato in tre *tranches* in funzione dello stato di avanzamento del processo: la prima all'inizio del procedimento, la seconda in occasione dell'udienza preliminare, la terza alla conclusione del processo. Poiché, per non perdere le due *tranches* successive, gli avvocati tendevano a evitare le transazioni che si rendevano possibili all'inizio del procedimento, la disciplina dell'onorario è stata rivista nel senso di consentire al difensore di ricevere due delle tre *tranches* nel caso in cui si pervenga ad una transazione prima dell'udienza preliminare. In questo modo il sistema tedesco ha introdotto un incentivo alla composizione extragiudiziale delle controversie.

ante, eventualmente integrati con clausole di tipo “contingency fee”, cioè con pagamento condizionato al successo nella causa.

9. Il sistema penitenziario

Una prima analisi del funzionamento del sistema penitenziario era stata effettuata per il *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*. In quella circostanza era stato evidenziato che nel confronto internazionale, in particolare con il caso francese, più elevato sembrava risultare il rapporto tra agenti di Polizia penitenziaria e detenuti. La razionalizzazione delle risorse umane era dunque indicato come lo strumento che avrebbe potuto permettere al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap) di ottenere le risorse necessarie agli opportuni interventi di ammodernamento delle strutture carcerarie, anche in considerazione della tendenza alla rapida ascesa del numero dei detenuti che negli ultimi anni si era riscontrata e che aveva portato nel 2006 all'adozione del provvedimento di indulto. Sulla base di queste prime valutazioni la Ctfp ha avviato, in collaborazione con gli uffici del Dap, un approfondimento che si pone l'obiettivo di analizzare, con particolare riferimento alla funzione detentiva, l'efficienza mostrata dai singoli istituti penitenziari.

L'attività degli istituti di reclusione è dunque analizzata considerando la detenzione come l'attività produttiva tipica degli stessi istituti. In questo processo, le singole strutture detentive rappresentano le unità produttive e i detenuti l'*output* dello stesso processo produttivo. Le risorse utilizzate sono rappresentate: in termini di lavoro, dalle unità di personale di Polizia penitenziaria impiegate; in termini di capitale, dalla spesa annua sostenuta per la manutenzione degli immobili, per l'acquisto delle attrezzature e dei mezzi di trasporto; in termini di beni intermedi, dalle spese per il mantenimento dei detenuti, dalla spesa sanitaria e dalle spese accessorie.

Il monitoraggio condotto negli ultimi anni dal Dap sulle attività degli istituti penitenziari rende disponibili numerose informazioni sia rispetto alla struttura degli istituti di pena, sia all'impiego dei fattori produttivi, sia alla popolazione carceraria presente negli istituti osservati. Manca tuttavia la sistematizzazione dei dati necessaria ad una congiunta lettura e utilizzo. Benché presenti generalmente per tutti gli istituti, i dati disponibili non sono infatti immediatamente collegabili per la mancanza di un raccordo univoco tra le diverse fonti di rilevazione.

RACCOMANDAZIONE 8. I dati relativi alla struttura e al funzionamento del sistema penitenziario non sono omogeneamente rilevati. Al fine di poter valutare e monitorare l'attività degli uffici sarebbe opportuno predisporre una piattaforma integrata di rilevazione che consenta la raccolta e la sistematizzazione dei dati riferiti all'attività delle strutture penitenziarie, sia sotto il profilo degli input impiegati nel processo produttivo, sia sotto il profilo degli output che da questo derivano. La definizione di un adeguato insieme di indicatori risulterebbe funzionale anche alla verifica e al monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

9.1 Principali dimensioni del sistema penitenziario

La tabella 12 illustra le grandezze fondamentali del campione utilizzato²² e la loro dinamica per gli anni 2003-2007. A questo proposito è opportuno evidenziare fin da ora che le considerazioni che discendono dalle successive analisi sono estensibili, come emerso dal confronto con gli uffici del Dap, all'intero sistema penitenziario.

Dall'analisi dei dati risulta che: il numero delle unità di Polizia penitenziaria in servizio, misurata in termini di anni/uomo²³, è sostanzialmente stabile nel periodo considerato; il numero dei detenuti registra una rapida ascesa fino al 2006, quando l'applicazione del provvedimento di indulto disposto nel corso dello stesso anno produce una drastica riduzione. Un nuovo repentino incremento si registra a partire dal 2007 e prosegue, sulla base degli ultimi dati disponibili, anche nell'anno in corso. È facile prevedere che l'istituzione del reato di clandestinità comporterà una accelerazione del tasso di incremento del numero dei detenuti. Con riferimento alle spese, in media, il valore complessivo cresce tra il 2003 e il 2007 del 7,6%. Complessivamente, circa il 70% di queste uscite è rappresentato dalla spesa di personale.

L'epoca di consegna delle strutture penitenziarie (cfr. tab.13) non è particolarmente vecchia (circa il 50% degli istituti è stato consegnato dopo il 1975), sebbene permanga una quota significativa di istituti (circa il 20%) antecedenti l'anno 1900. Generalmente gli istituti di nuova costruzione (dopo il 1975) risultano più grandi di quelli più vecchi, con una media di presenze di detenuti per istituto pari a circa il doppio delle altre strutture, riflettendo, in questo, il recente orientamento del Dap nella politica di costruzione dei nuovi istituti. Complessivamente, la variabilità di questo dato risulta comunque molto elevata, con un coefficiente di variazione pari a 0,7 ed un *range* che passa da un valore minimo di 29 detenuti ad uno massimo di 1.475 unità per per carcere.

Tab.12 – Istituti penitenziari: struttura del campione

	N° istituti osservati	N° polizia penitenziaria	N° detenuti al 31/12	Spesa retribuzione polizia penitenziaria* (pagato; mln di euro)	Spese non di personale** (pagato; mln di euro)
2003	121	28.993	42.076	756	206
2004	121	28.699	43.438	755	219
2005	121	29.499	46.433	833	224
2006	121	29.236	30.506	834	213
2007	121	28.793	38.043	836	199
Copertura % 2007	61,4	68,2	80,6	77,5	79,8

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Ministero della giustizia

* La retribuzione è definita come la somma delle voci: stipendio lordo, indennità pensionabile, accessorie e straordinari.

** Le spese non di personale sono la somma delle voci: mantenimento detenuti, mobilio, attrezzature e impianti, sanitaria, manutenzione edifici, mezzi di trasporto, accessorie.

²² Il dataset, inizialmente composto da 241 istituti penitenziari per gli anni compresi tra il 2003 e il 2007, è stato dunque ridotto, almeno in questa prima fase descrittiva, delle osservazioni che presentavano valori mancanti per almeno una delle variabili rilevate e che non fossero presenti per tutti gli anni considerati. Sono inoltre stati esclusi dall'analisi, tutti gli istituti che non fossero case circondariali (Cc) o case di reclusione (Cr) essendo questi sostanzialmente estranei all'attività detentiva e, infine, sono stati esclusi alcuni istituti segnalati espressamente dagli Uffici del Dap in quanto in ristrutturazione o destinati alla detenzione di particolari tipologie di reclusi. A seguito di questo processo, il dataset è risultato definito da 121 unità.

²³ Ciascuna unità di polizia è cioè rilevata in proporzione al numero di mesi in cui si trova effettivamente in servizio presso l'istituto penitenziario presso il quale è rilevato. Nel caso in cui due unità distinte di personale dovessero essere presenti ciascuna per sei mesi sarebbero considerate come una sola unità.

Circa il 50% delle strutture penitenziarie è in condizioni ritenute dal Dap “buone” o “ottime” e, come era prevedibile, la condizione risulta direttamente correlata all’epoca di consegna. Mediamente gli istituti risultano essere di dimensioni relativamente contenute (circa l’84% delle strutture ha una capienza regolamentare di detenuti inferiore alle 400 unità) e, guardando alla distribuzione degli istituti penitenziari per macroregioni, circa il 40% delle strutture detentive è situato nel sud e nelle isole.

Tab. 13 – Condizione istituti penitenziari e epoca di consegna (valori %; anno 2005)

	epoca<1900	epoca>=1900 & epoca<1950	epoca>=1950 & epoca<1975	epoca>1975	Totale
Scadente	3,3	0,8	..	..	4,1
Mediocre	8,3	5,0	..	..	13,2
Discreta	5,0	8,3	5,8	..	19,0
Buona	3,3	5,0	5,0	8,3	21,5
Ottima	..	..	..	42,1	42,1
Totale	19,8	19,0	10,7	50,4	100,0

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Ministero della giustizia

La capienza regolamentare degli istituti del meridione è generalmente più elevata di quella del nord-est e del centro, mentre inferiore a quello di tutte le altre aree risulta l’indice di affollamento, definito come il rapporto tra le presenze di detenuti al 31/12 di ciascun anno e la capienza regolamentare di ciascun istituto (cfr. tab.14). Questa misura risulta, in particolare, pari all’80% di quanto si rilevi in totale nel complesso delle regioni del nord.

Tab. 14 – Istituti penitenziari per macroregione (anno 2005)

	% Istituti	Capienza regolamentare media	% Capienza regolamentare	% Detenuti presenti al 31/12	Indice affollamento	Indice affollamento min
Nord-ovest	23,1	299	26,4	27,8	1,6	0,6
Nord-est	15,7	166	9,9	11,3	1,7	1,0
Centro	19,8	250	18,9	18,2	1,4	0,6
Sud e isole	41,3	285	44,8	42,7	1,3	0,6

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Ministero della giustizia

Guardando alla composizione della popolazione carceraria, si osserva come siano prevalenti gli uomini (circa il 95%) rispetto alle donne; come sia progressivamente aumentato il peso dei detenuti stranieri con una quota che passa dal 31,4% nel primo anno di osservazione al 38% nel 2007 e come una quota significativa dei reclusi sia rappresentata da detenuti in attesa di giudizio (circa il 40% nel 2005). Sostanzialmente stabile risulta invece, al netto dell’effetto indulto, l’incidenza dei detenuti affetti da Hiv e dei detenuti tossicodipendenti.

Riguardo alla Polizia penitenziaria, la categoria più numerosa risulta essere quella degli agenti con un peso sul totale pari a circa l’87% mentre, tra le altre categorie, si riduce il peso dei sovrintendenti²⁴ e aumenta quella dei commissari e degli ufficiali²⁵.

²⁴ Essendo questa, secondo le indicazioni fornite dal Dap, una qualifica in cui particolarmente elevata risulta essere l’età media del personale, con conseguente alto tasso di fuoriuscita per pensionamento.

Tra gli altri fattori produttivi, le spese per i beni intermedi rappresentano quasi il 90% del totale dei costi sostenuti dall'amministrazione penitenziaria in questo settore. È interessante notare come l'ammontare delle spese di mantenimento dei detenuti rimanga sostanzialmente invariata in valore assoluto, nonostante la popolazione carceraria si sia ridotta significativamente a seguito dell'indulto nel 2006, caratterizzandosi sostanzialmente come un costo fisso. Ciò dipende essenzialmente dal fatto che, nell'aggregato delle spese di mantenimento, le spese per vitto rappresentano una quota non prevalente (26,6%) del totale, mentre la maggior parte delle uscite (40%) è legata al pagamento dei canoni di fornitura acqua ed energia elettrica. Una riduzione di circa il 40% si registra invece tra il 2003 e il 2007 per le spese di capitale, con una punta del 60% per le spese relative ai mezzi di trasporto. La variazione riflette l'effetto dei tagli al bilancio adottati nel corso degli ultimi anni.

9.2 Elementi di criticità del sistema penitenziario

Guardando alla situazione complessiva del sistema penitenziario, risulta che mediamente le strutture detentive sono afflitte da un problema di eccessivo affollamento. Rispetto al campione rilevato, la capacità ricettiva regolamentare totale degli istituti ammonta a circa 31 mila unità a fronte di una popolazione carceraria di oltre 38 mila detenuti. Rispetto ad esso, l'indice di affollamento²⁶ è superiore all'unità in tutti gli anni considerati eccetto il 2006 (anno dell'indulto) con valori tendenzialmente più elevati per le case circondariali che per le case di reclusione. Il problema assume una connotazione particolare per gli istituti collocati nelle aree metropolitane, dove una maggiore quota di detenzioni brevi²⁷ rispetto alla media nazionale concorre a determinare un indice di affollamento più elevato degli altri istituti. Definito un indicatore di turn-over, come il rapporto tra il numero dei detenuti che permangono nell'istituto penitenziario per un periodo inferiore a 30 giorni sul totale dei detenuti presenti nello stesso istituto al 31/12 di ciascun anno, le strutture metropolitane presentano un indice superiore agli altri istituti mediamente per un valore pari al 40% nel periodo considerato (cfr. tab.15).

Tab. 15 – Istituti penitenziari: indicatore di turn over e indice di affollamento

	Indicatore turn over*		Indice affollamento**	
	Istituto metropolitano	Istituto non metropolitano	Istituto metropolitano	Istituto non metropolitano
2003	0,95	0,69	1,50	1,30
2004	0,88	0,63	1,52	1,37
2005	0,96	0,64	1,64	1,44
2006	1,38	1,22	1,17	0,89
2007	1,19	0,81	1,38	1,17

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Ministero della giustizia

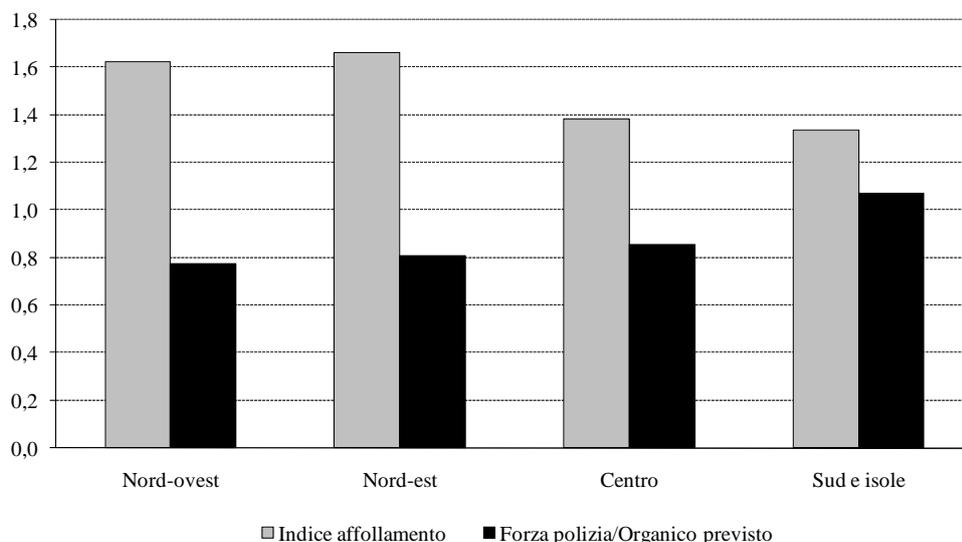
²⁵ La recente creazione della qualifica di commissario (2003) spiega il rapido incremento della numerosità che si osserva negli anni considerati, mentre per gli ufficiali lo stesso fenomeno dipende dal fatto che fino al 2002 le retribuzioni non erano monitorate in quanto pagate su contabilità speciali.

²⁶ L'indice di affollamento è definito come il rapporto tra il numero dei detenuti presenti al 31/12 di ciascun anno e per ciascun istituto e la capacità ricettiva regolamentare definita dall'Amministrazione.

²⁷ Dove per detenzioni brevi si intendono quelle in cui il detenuto soggiorna nell'istituto penitenziario per un periodo inferiore ai 30 giorni.

Per quanto riguarda la Polizia penitenziaria in forza presso le strutture detentive (organico \pm flusso Polizia penitenziaria verso/da altri istituti), si osserva, in media, una tendenziale sottodotazione di unità di personale rispetto all'organico con un valore dell'indice pari a 0,9. Il valore è più contenuto negli istituti situati nel nord-ovest (0,77), mentre di poco superiore all'unità risulta lo stesso indice per il sud e per le isole dove, invece, inferiore è l'indice di affollamento. Ne deriva un'evidente distorsione nell'impiego del personale di Polizia penitenziaria e/o della distribuzione territoriale della popolazione carceraria. I risultati non cambiano se in luogo del rapporto forza su organico si prende la distribuzione della presenza effettiva (misurata in anni/uomo) della Polizia penitenziaria.

Fig. 2 – Istituti penitenziari: indice di affollamento e rapporto forza polizia/organico



Fonte: elaborazione Ctfp su dati Ministero della giustizia

Guardando alla dimensione delle spese degli istituti, il costo medio complessivo per detenuto ((spese per il personale + spese non di personale)/detenuti presenti al 31/12) risulta, in tutti gli anni, in modo non sorprendente, decrescente al crescere del grado di affollamento. Tale relazione si giustifica con il fatto che il numero di unità di Polizia penitenziaria presente nell'istituto, che rappresenta la parte prevalente del totale delle spese complessive per detenuto, in effetti non risente, o comunque non dipende, dal grado di congestione osservato nell'istituto stesso, essendo questo determinato a priori sulla base delle piante organiche costruite rispetto ad una situazione di normalità del numero dei detenuti. È pertanto evidente, come al crescere dell'indice di affollamento, l'incidenza delle spese per ciascun detenuto si riduca.

Tab.16 – Istituti penitenziari: spesa totale per detenuto e indice di affollamento (1 = media complessiva annua)

Indice di affollamento	2003	2004	2005	2006	2007
fino a 0.5	2,3	2,6	..	2,3	1,8
tra 0.5 e 1	1,4	1,4	1,4	0,9	1,2
tra 1 e 1.5	1,0	1,0	1,0	0,7	0,9
tra 1.5 e 2	0,8	0,8	0,9	0,7	0,7
tra 2 e 2.5	0,7	0,8	0,8	..	0,7
tra 2.5 e 3	0,6	0,4	0,7	0,2	..
oltre 3	..	..	..	..	0,4
Totale	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Ministero della giustizia

Il corollario di questa affermazione è che, misurando il costo complessivo per detenuto in relazione all'area geografica in cui l'istituto si colloca, risultano essere gli istituti situati nel sud, tendenzialmente meno affollati e con una percentuale di forza di polizia più elevata della media, quelli che presentano un costo medio per detenuto più elevato. La spesa sostenuta per ciascun detenuto appare dunque più elevata nel sud del paese di circa il 15% rispetto al costo medio nazionale e di oltre il 40% rispetto alla spesa sostenuta nelle regioni del nord-ovest.

Una ulteriore sintesi di queste osservazioni è illustrata nella tabella 17 nella quale si riporta un indice di costo medio complessivo per detenuto, istituto e area geografica. Dai dati analizzati, si desume che il costo medio risulta, in termini relativi, più elevato per gli istituti più piccoli (fino a 400 detenuti di ricettività regolamentare). All'interno di questa classe dimensionale, questo costo, a conferma di quanto osservato sopra, è tuttavia più elevato della media negli istituti del sud. Il costo medio non è tuttavia sempre decrescente al crescere della dimensione, bensì torna ad essere crescente per gli istituti della classe di ricettività maggiore (oltre 1.000 detenuti).

Tab.17 – Istituti penitenziari: indice di costo medio per detenuto, dimensione istituto e area geografica (1= costo medio totale per detenuto)

Macro regione	fino a 199	200 - 399	400- 599	600 - 799	800 - 999	oltre 1000	TOTALE
Nord-ovest	1,01	0,81	0,71	0,95	0,70	0,82	0,88
Nord-est	0,88	0,93	0,72	..	..	..	0,87
Centro	1,07	0,89	0,88	..	1,03	..	0,96
Sud e isole	1,24	1,10	0,85	0,75	0,79	0,94	1,14
Italia	1,08	0,96	0,80	0,85	0,80	0,90	1,00

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Ministero della giustizia

Queste intuizioni sono confermate dall'analisi econometrica della funzione di costo medio stimata con il metodo dei minimi quadrati (Ols)²⁸. Nella specificazione utilizzata, il costo medio per detenuto (*CMd*) è considerato funzione lineare di una misura *proxy* della dimensione degli istituti, definita come numero di presenze per istituto. La funzione stimata, per gli anni 2003-2005, assume la seguente forma:

²⁸ Più propriamente si tratta di una stima Pool Ols, in quanto i dati considerati riguardano gli stessi istituti osservati durante più anni.

$$CMd_{it} = \beta_0 + \beta_{1it}ricreg + \beta_{2it}ihiv + \beta_{3it}itoss + \beta_{4it}turnover + \beta_{jit}epoca + \beta_{kit}condizione + \beta_{7it}ia + \beta_{8it}SUD + \varepsilon_{it}$$

dove $i = 1, \dots, 126$; $t = 2003, 2004, 2005$; $j = 1, 2, 3, 4$; $k = 1, 2, 3, 4, 5$; CMd = costo medio per detenuto²⁹; $ricreg$ = ricettività regolamentare dell'istituto; $itoss$, $ihiv$ = caratteristiche dei detenuti, definite rispettivamente come il rapporto tra numero di detenuti tossicodipendenti dichiarati nell'istituto e numero dei detenuti totali ($itoss$), e il rapporto tra numero di detenuti affetti da Hiv dichiarati nell'istituto e numero dei detenuti totali ($ihiv$); $turnover$ = rapporto tra la somma dei detenuti che soggiornano in un istituto per un tempo inferiore a 30 giorni sul numero dei detenuti presenti al 31/12 di ciascun anno; $epoca$ = anno di consegna degli istituti di pena³⁰; $condizione$ = condizione degli istituti³¹; ia = indice di affollamento; SUD = dummies usata per controllare per gli istituti di pena dislocati nel sud e nelle isole.

La stima, che produce risultati significativi per la ricettività regolamentare, la percentuale di detenuti tossicodipendenti, l'indice di turn-over, l'indice di affollamento e per la dummies SUD ³², conferma che l'aumento della ricettività e l'incremento dell'indice di affollamento, determinano la diminuzione del costo medio per detenuto. Inoltre si conferma anche che gli istituti più piccoli presentano costi medi più elevati, *ceteris paribus*, mentre gli istituti collocati al sud e nelle isole presentano valori di spesa maggiori anche controllando per le altre variabili³³. Le condizioni degli edifici e la loro epoca di consegna, al pari della percentuale dei detenuti affetti da Hiv, non sembrano avere alcuna incidenza significativa, mentre al tasso di *turn over*, che abbiamo precedentemente rilevato come più alto nei centri metropolitani, è associato un incremento del costo medio per detenuto.

9.3 Prime valutazioni sull'efficienza degli istituti penitenziari

Il *dataset* sopra descritto è stato infine utilizzato per sviluppare una valutazione dell'efficienza relativa degli istituti penitenziari considerati. A tale scopo si è fatto ricorso ad un approccio di tipo non parametrico, la *Data Envelopment Analysis* (Dea), che ha trovato più volte applicazione nella letteratura sulla valutazione dell'efficienza delle produzioni pubbliche (Afonso et al. 2005) e anche più specificamente, sia pure in contesti istituzionali diversi da quello italiano, al caso degli istituti penitenziari (Butler e Johnson 1997). L'intuizione sottostante alla Dea è semplice: se un certo livello di *output* può essere prodotto da un'unità produttiva con una data quantità di *input*, qualora un'altra unità produttiva produca meno *output* con lo stesso *input*, o lo stesso *output* con una quantità maggiore di *input* questa sarà inefficiente rispetto alla prima. In particolare tramite la Dea è possibile ricavare un punteggio di efficienza tecnica

²⁹ È il rapporto tra la somma delle spese per il personale (stipendio lordo, indennità pensionabili, accessorie e straordinarie) e le spese non di personale (spese manutenzione edifici, spese per attrezzature, spese per mobilio, spese mezzi di trasporto, spesa sanitaria, spese per mantenimento detenuti e spese accessorie) sul totale dei detenuti presenti al 31/12 di ogni anno.

³⁰ La variabile assume 4 modalità: gli istituti consegnati precedentemente al 1900 ($epoca=1$), quelli consegnati tra il 1900 e il 1950 ($epoca=2$), quelli consegnati tra il 1950 e il 1975 ($epoca=3$), e infine quelli consegnati successivamente al 1975 ($epoca=4$).

³¹ Ricordiamo, secondo quanto già esposto nelle statistiche descrittive, che esistono 5 condizioni secondo cui vengono classificati gli istituti di pena: scadenti ($condizione=1$), mediocri ($condizione=2$), discrete ($condizione=3$), buone ($condizione=4$) e ottime ($condizione=5$).

³² I risultati della regressione sono riportati nell'Appendice di questo capitolo.

³³ Coerentemente con questo trend, nello studio di Panci l'analisi dei costi comprende una dummies per il Nord che, sui dati del 1996, conferma un segno negativo.

(distanza di Farrell), il cui complemento a 1 è la percentuale di riduzione equi-proporzionale degli *input* che le singole unità produttive potrebbero conseguire se, invece di realizzare le combinazioni *input-output* effettivamente osservate, si collocassero lungo la frontiera efficiente dell'insieme di produzione. Ad esempio, se le unità produttive A e B conseguono un punteggio di efficienza tecnica pari rispettivamente a 0,7 e ad 1, ciò significa che A potrebbe produrre il livello osservato di *output* utilizzando il 30% degli *input* in meno mentre B è efficiente non essendo il suo comportamento produttivo migliorabile (riduzione possibile degli *input* pari allo 0%).

L'approccio Dea è stato applicato al campione considerato di istituti penitenziari con riferimento all'anno 2003. A questo esercizio di tipo statico è stata poi affiancata un'analisi di tipo dinamico per il periodo temporale 2003-2005 ricorrendo alla metodologia degli indici di produttività di Malmquist, assieme alla relativa scomposizione secondo un fattore di efficienza ed un fattore di mutamento della tecnologia, nell'ipotesi di rendimenti costanti di scala. Sono state invece escluse dall'analisi le osservazioni relative agli anni 2006-2007 a causa dell'effetto collegato all'indulto.

Tra le varie specificazioni degli *input* e degli *output* rilevanti per la produzione degli istituti penitenziari³⁴ quella che appare maggiormente significativa per l'approccio Dea è la seguente:

Input

- Polizia penitenziaria per qualifica: commissari, ispettori, sovrintendenti, e agenti (anni uomo)
- Spesa per manutenzione (pagamenti)
- Spesa sanitaria (pagamenti)

Output

- detenuti affetti da Hiv
- detenuti tossicodipendenti
- detenuti diversi da Hiv e/o tossicodipendenti³⁵
- rapporto tra ricettività regolamentare e totale detenuti (quale indicatore delle condizioni generali di detenzione legati al sovraffollamento)

La tabella A2 riporta i punteggi di efficienza relativa per decili della distribuzione degli istituti penitenziari considerati con riferimento al 2003. Ne risulta nel complesso un quadro di forte variabilità nel grado di efficienza relativa dei vari istituti penitenziari esaminati. Poco più del 40% degli istituti risulta sulla frontiera di efficienza (punteggio di efficienza relativa pari a 1), per un totale di 55 istituti, a cui vanno aggiunti altri 4 istituti il cui punteggio si posiziona in prossimità della frontiera (punteggio di efficienza tra 0,95 e 1). Circa il 15% degli istituti denuncia invece gravi situazioni di inefficienza, con punteggi pari o inferiori a 0,5. Per questi, come sopra illustrato, l'inefficiente utilizzazione degli *input* è tale che si possono configurare riduzioni degli *input* pari al 50% e oltre. Più difficile delineare, almeno in questa fase dell'analisi, le ragioni di una *performance* così fortemente insoddisfacente. Si tratta in generale di istituti caratterizzati da un alto indice di affollamento e da un basso rapporto tra forza di

³⁴ Ad esempio, una configurazione più semplice ha utilizzato come *input*: polizia penitenziaria (senza distinzioni per qualifica) e ricettività regolamentare; e come *output*: numerosità dei detenuti (senza distinzioni per tipologia).

³⁵ Dato che i detenuti affetti da Hiv possono anche essere contati nel novero dei detenuti tossicodipendenti, non essendo la misura degli uni e degli altri mutuamente esclusiva, i detenuti residui saranno sempre sottostimati. Tuttavia l'entità della sottostima dei detenuti non affetti da alcuna patologia è al massimo pari al numero dei detenuti affetti da Hiv (essendo questo l'insieme più piccolo). Essendo l'incidenza di questo tipo di detenuti sul totale dei detenuti molto bassa, di pari ammontare deve essere considerata la sottostima.

Polizia penitenziaria effettivamente impiegata e organico previsto. Tuttavia questa combinazione non pare sufficiente a giustificare una posizione così bassa nell'ordinamento di efficienza: istituti con indici di affollamento anche più elevati si trovano addirittura sulla frontiera, e lo stesso dicasi per i valori relativi al rapporto forza-organico.

9.4 Possibili linee di intervento

Le implicazioni di *policy* che si possono derivare dall'analisi finora condotta riguardano le principali criticità riscontrate: l'eccessivo affollamento in media degli istituti penitenziari; la distorta allocazione delle risorse produttive e l'inadeguata geografia penitenziaria in relazione alla distribuzione territoriale dei detenuti.

Il problema dell'affollamento degli istituti penitenziari va opportunamente collocato all'interno del quadro finanziario-economico che caratterizza le disponibilità di bilancio del Ministero della giustizia e dell'assetto normativo che disciplina l'ordinamento penitenziario (per il regime dei detenuti condannati) e del procedimento giudiziario (per quello dei detenuti imputati e appellanti) che prevedono vincoli territoriali, più o meno stringenti, alla collocazione geografica dei detenuti. Il problema assume poi una connotazione particolare per gli istituti collocati nelle aree metropolitane. La soluzione intuitivamente più immediata sarebbe infatti quella di avviare la costruzione di nuovi istituti penitenziari, magari collocati nelle aree geografiche dove più elevate sono le pressioni "demografiche", che possano produrre un incremento della ricettività dell'intero sistema penitenziario. Il suggerimento mal si concilia tuttavia con la cogenza del vincolo di bilancio, né si può ora immaginare, data la necessità di proseguire nel percorso di risanamento della finanza pubblica, che questa restrizione sia superata nel breve periodo. A meno dunque, di non trovare gli spazi necessari all'interno del bilancio dello stesso Ministero, poco praticabile sembra per ora questo tipo di soluzione.

In questa direzione, la dismissione degli istituti penitenziari di maggior valore commerciale, generalmente collocati nei grandi centri urbani o in particolari contesti geografici, oltre a quelli gravemente sottoutilizzati o particolarmente inefficienti, potrebbe fornire le risorse necessarie all'ammodernamento e all'ampliamento delle strutture esistenti, o alla costruzione di nuovi e più razionali strutture.

RACCOMANDAZIONE 9. L'affollamento cronico degli istituti penitenziari rende sempre più attuale il problema della costruzione di nuove strutture. Considerati i limiti delle attuali disponibilità di bilancio, è auspicabile che, per ottenere le risorse necessarie alla costruzione di nuovi e più efficienti penitenziari, l'amministrazione proceda alla dismissione degli immobili che, per la loro particolare collocazione geografica, presentano un elevato valore commerciale.

Questa soluzione non può essere tuttavia generalizzata, solo una parte delle strutture esistenti risponde a questi requisiti. Una risposta più ampia, secondo una modalità maggiormente diffusa nel resto dei paesi europei, potrebbe essere ricercata nel più intenso ricorso a forme di detenzione alternativa che prevedano un più limitato soggiorno dei detenuti nelle strutture detentive. In questo senso una concreta forma di attuazione non può essere ricercata nella copia di uno dei modelli diffusi altrove, dovendosi conciliare con le peculiarità degli ordinamenti e regolamenti del sistema italiano. La dinamica crescente del numero di detenuti richiede tuttavia che una simile soluzione sia seriamente presa in considerazione, essendo forse l'unica possibilità di intervento in grado di produrre un alleggerimento della pressione "demografica" sugli istituti penitenziari nel breve periodo.

L'affollamento, benché generalizzato, non è uniforme per tutti gli istituti penitenziari. Nel nostro campione di riferimento esistono alcune strutture non pienamente utilizzate e altre in cui la detenzione avviene al limite e in alcuni casi oltre la tollerabilità. A fronte di questo, la Polizia penitenziaria risulta essere più numerosa, rispetto al numero dei detenuti, proprio dove le strutture risultano meno sfruttate. Esistono vincoli alla mobilità dei detenuti definiti dal modo in cui sono regolamentati gli ordinamenti penitenziari e giudiziari. Il riequilibrio del rapporto polizia/detenuti passa dunque, necessariamente, dalla riallocazione delle risorse in termini di Polizia penitenziaria. Questo implica, oltre ad una riallocazione delle risorse attualmente disponibili, anche un diverso utilizzo dell'istituto della mobilità rispetto a quello attualmente praticato. Le forze di polizia dovrebbero infatti essere riallocate in base alle reali esigenze degli istituti considerando le caratteristiche di affollamento e tipologia dei detenuti, anziché sulla sola dimensione delle piante organiche. Le richieste di trasferimento provenienti dal personale, al pari, dovrebbero essere soddisfatte nei limiti dei posti disponibili definiti sulla base degli stessi criteri.

RACCOMANDAZIONE 10. Appare indispensabile una riallocazione delle risorse tra gli istituti, con l'obiettivo di realizzare un rapporto maggiormente equilibrato tra Polizia penitenziaria e detenuti. A tal fine è necessario che l'impiego della Polizia penitenziaria trovi un maggior grado di flessibilità in base alle effettive esigenze attuali ed alla luce delle criticità riscontrate (soprattutto gli indici di affollamento degli istituti) e che sia compatibile con gli standard qualitativi diffusi a livello europeo.

Una questione parzialmente diversa, ma alla precedente collegata, è quella che riguarda la geografia degli istituti penitenziari. Si è visto come una larga parte delle strutture detentive esistenti sia situata nel sud e nelle isole. Questa situazione, che probabilmente rappresenta il retaggio di un periodo in cui la costruzione e la localizzazione degli istituti penitenziari in certe aree del paese rispondeva ad esigenze di sostegno del reddito e/o ad una particolare concentrazione dei reati in alcune zone, appare oggi, in relazione alla attuale distribuzione dei reati sul territorio, inadeguata a soddisfare la domanda di posti nelle carceri. Una revisione della geografia degli istituti penitenziari appare una operazione particolarmente complessa e che richiederebbe significativi investimenti nel breve periodo.

RACCOMANDAZIONE 11. Sarebbe opportuno che, in relazione alle mutate esigenze di capacità ricettiva degli istituti penitenziari nelle diverse aree del paese, si definisse un nuovo disegno relativo all'allocazione territoriale degli istituti penitenziari, con un progetto complessivo che consenta anche la cessione o la dismissione di istituti esistenti fortemente sottoutilizzati.

Su un piano differente, un alleggerimento del rapporto polizia/detenuti, in particolare per il circuito della "media sicurezza"³⁶, potrebbe venire da una revisione delle modalità di custodia e trattamento rispetto a quelle tradizionalmente applicate. L'applicazione di queste innovazioni potrebbe essere avviata, come anche suggerito in una riflessione interna prodotta su questo tema dall'Ufficio studi del Dap nel 2000, in forma sperimentale secondo un progetto da definire con la partecipazione delle figure professionali coinvolte nella gestione delle problematiche del sistema penitenziario. Lo studio del Dap, potrebbe in questo senso rappresentare un utile punto di

³⁶ Che in base alle "osservazioni della realtà della vita penitenziaria" appare il più idoneo all'applicazione di questa forma di pena, secondo quanto indicato nel citato studio.

partenza su cui instradare una riflessione circa l'opportunità e le modalità dello sviluppo di queste strutture.

RACCOMANDAZIONE 12. Nell'ambito di una opportuna riflessione sull'attuale conformazione del sistema penale italiano si raccomanda di valutare la possibilità di un più intenso ricorso a forme di detenzione alternative alla reclusione, riconsiderando anche le tradizionali modalità con cui questa si svolge.

Appendici

A.1 Appendice paragrafo 3

Allegato 1 – Rendiconto generale dello Stato

Classificazione economica delle spese del personale	
Class.ne economica	Denominazione
01.00.00	Redditi da lavoro dipendente
01.01.00	Retribuzione lorde in denaro
01.01.01	Stipendi
01.01.02	Lavoro straordinario
01.01.03	Fondo unico amministrazione
01.01.04	Incentivi per offerta formativa
01.01.05	Altri compensi al personale
01.01.06	Lavoro a tempo determinato
01.02.00	Retribuzione in natura
01.02.01	Buoni pasto
01.02.02	Mense
01.02.03	Vestiaro
01.02.04	Altre
01.03.00	Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro
01.03.01	Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro
01.04.00	Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro
01.04.01	Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro
02.00.00	Consumi intermedi
03.00.00	Imposte pagate sulla produzione
03.01.00	Imposte pagate sulla produzione
03.01.01	Imposte pagate sulla produzione

Allegato 2 – Conto annuale

Classificazione delle spese del personale secondo il SEC95		
A	Retribuzioni Lorde Lavoratori Dipendenti (indeterminati e determinati)	Retribuzioni del personale a tempo indeterminato Retribuzioni del personale a tempo determinato Retribuzioni del personale con contratto di formazione e lavoro Gestione Mense Erogazione Buoni pasto
B	Oneri Sociali a carico del datore di lavoro	Contributi a carico dell'Amministrazione su competenze fisse ed Accessorie Quota accantonamento TFR Coperture Assicurative Assegni per il Nucleo Familiare Equo Indennizzo
C	Benessere del Personale	
D.1	Somme rimborsate ad Amministrazioni per spese personale comandato	
D.2	Rimborsi ricevuti da amministrazioni per spese di Personale	
A+B+C+(D.1-D.2)=E	Redditi da lavoro dipendente	
F	Altri Costi	Formazione Personale Indennità di Missione e trasferimento Irap
E+F	Costo del Lavoro Dipendente	
G	Oneri per Personale estraneeo all'Amministrazione	Altre Spese Somme corrisposte ad Agenzie lavoro temporaneo (Interinale) Contratti di Co.Co.Co Retribuzioni dei Lavoratori Interinali Compensi al personale addetto ai lavori socialmente utili Contributi a carico dell'Amministrazione per Lavoratori Interinali e personale LSU IRAP per Lavoratori Interinali e personale LSU
E+F+G	Totale Costi Personale dipendente ed estraneo all'amministrazione	

A.2 Appendice paragrafo 6

Stima dei risparmi ottenibili sulle intercettazioni telefoniche attraverso l'analisi del costo attuale e le riduzioni ottenibili con l'adozione di sistemi di intercettazione a livello distrettuale

1. Volumi e costi attuali

L'analisi che segue è basata, ai fini dei successivi calcoli, sui seguenti volumi e costi relativi al 2006 (dati stimati) :

n. bersagli	100.000
costo annuo complessivo:	400.000.000
di cui per operatori Tlc	46.000.000
per soc. Hw e Sw	354.000.000
n. procure :	166
n. medio giorni di intercettazione:	45
procure informatizzate:	35 (pari al 70% delle intercettazioni)
procure che utilizzano registratori:	131 (pari al 30% delle intercettazioni)

La ripartizione percentuale per tipologia delle intercettazioni è la seguente:

telefonia mobile:	70%
telefonia fissa:	15%
internet	5%
ambientali:	10%

Il costo medio ponderato unitario (per giorno e per bersaglio) per ogni intercettazione mobile/fissa da corrispondere agli operatori Tlc è di €12 circa.

Il costo medio ponderato unitario (per giorno e per bersaglio) per ogni intercettazione mobile/fissa da corrispondere alle società fornitrici dell'Hw e del Sw risulta (comprensivo della incidenza delle richieste derivanti dai tabulati storici), di circa €55. Tale costo unitario è, peraltro, fortemente variabile in funzione dei volumi di intercettazione della singola procura, variando da un minimo di €7/10 per le procure più grandi ad un massimo di €60/70 per le procure più piccole che utilizzano ancora i registratori.

Il costo medio ponderato unitario (per giorno e per bersaglio) da corrispondere agli operatori Tlc e alle società di servizi abilitate per ogni intercettazione internet/ambientale è di €200 circa (rispettivamente €100 ed €200).

Il costo medio ponderato unitario complessivo si attesta, pertanto, a circa €78.

2. Stima della riduzione di costo

La stima della riduzione di costo parte dal presupposto di calcolare i costi con lo stesso metodo attuale e nell'ipotesi che tutte le intercettazioni delle 166 procure vengano concentrate in 26 centri distrettuali; anche se, nella realtà, l'hardware ed il software verranno noleggiati tramite una o più gare e non più pagati sulla base dei costi unitari per intercettazione fornita. L'ipotesi, peraltro, è molto prudentiale perché al suo interno comprende l'utile del fornitore ed il costo della molteplicità dei software di gestione che, nel caso in esame, si ridurrebbero ad uno.

Ipotizzando, pertanto, di poter portare il costo unitario delle intercettazioni mobile/fisso ad €7, pari al minimo attuale, e quello delle intercettazioni internet/ambientali ad €120, tramite accordi con gli operatori Tlc per le internet e, per le ambientali, di utilizzare nella maggioranza dei casi la Polizia giudiziaria eliminando le attuali trattative private con singole società, il nuovo costo medio ponderato unitario si ridurrebbe a €25 circa.

Sotto queste ipotesi il costo annuo delle intercettazioni, per i volumi attuali, si ridurrebbe a circa €112 milioni, a cui continuerebbero ad aggiungersi €46 milioni da corrispondere agli operatori Tlc, per un totale di €158 milioni, con una riduzione rispetto ai costi attuali di oltre €240 milioni.

La concentrazione delle intercettazioni in 26 (o meno) centri distrettuali con impianti Hw-Sw non più pagati sulla base di costi unitari (per giorno e per bersaglio) consentirebbe, inoltre, di rendere i costi largamente indipendenti dal numero dei bersagli, permettendo ulteriori economie al crescere dei bersagli. La forfetizzazione dei costi verso gli operatori Tlc (già prevista a livello normativo), riducendo i costi amministrativi di fatturazione e di incasso sia degli operatori sia della stessa Amministrazione, potrebbe, infine, portare nel tempo ad ulteriori risparmi.

A.3 Appendice paragrafo 9.2

Tab. A1 – Stima Pool Ols costo medio per detenuto

	OLS 1	OLS 2
$\beta_{1ricreg}$	-8,47*** (-4,17)	-8,54*** (-4,92)
β_{2ihiv}	-17.482,98 (-0,68)	
β_{3itoss}	-16.729,22*** (-4,31)	-15566,97*** (-4,49)
$\beta_{4turnover}$	4.431,13*** (7,30)	4.407,53*** (7,80)
β_{2epoca}	400,75 (0,31)	
β_{3epoca}	2.495,84 (1,49)	
β_{4epoca}	-828,08 (-0,39)	
$\beta_{2condizioni}$	4.400,48 (1,89)	
$\beta_{3condizioni}$	1.228,18 (0,54)	
$\beta_{4condizioni}$	2.883,12 (1,16)	
$\beta_{5condizioni}$	3.405,23 (1,15)	
β_{7ia}	-12.570,57*** (-12,53)	-12795,91*** (-13,79)
β_{8SUD}	3.623,14*** (3,74)	4.140,26*** (4,65)
β_0	43.119,15*** (15,71)	45.362,88*** (23,12)
Osservazioni	377,00	378,00
R^2	0,51	0,50
Adj R^2	0,49	0,49
F test	29,05	73,52

Tra parentesi è riportata la statistica t

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

La differenza tra 377 e 378 osservazioni, dipende da un'osservazione mancante che non viene considerata ai fini della prima regressione

A.4 Appendice paragrafo 9.3

Tab. A2 – Efficienza tecnica 2003

Osservazioni	Percentile	Centile	-- Binom. Interp. --	
			[95% Conf. Interval]	
126	10	0,44	0,38	0,51
	20	0,56	0,50	0,65
	30	0,67	0,59	0,75
	40	0,78	0,68	0,93
	50	0,94	0,79	1,00
	60	1,00	0,95	1,00
	70	1,00	1,00	1,00
	80	1,00	1,00	1,00
	90	1,00	1,00	1,00

C – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

INDICE

C.1 – MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI.....	76
1. La dinamica della spesa del personale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.....	76
C.2 – MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE	81
Sintesi	81
1. Profili generali	83
1.1 <i>Le previsioni definitive 2007.....</i>	83
1.2 <i>Missioni, programmi e articolazione interna.....</i>	85
1.3 <i>La spesa vincolata.....</i>	87
1.4 <i>Gli indicatori finanziari</i>	89
2. Il quadro delle criticità	89
3. Le modalità di finanziamento della spesa indiretta	92
3.1 <i>Le tipologie di strumenti di finanziamento: profili quantitativi e qualitativi.....</i>	92
3.2 <i>I trasferimenti in conto capitale.....</i>	93
3.3 <i>I contributi pluriennali (ex limiti di impegno)</i>	94
3.4 <i>Considerazioni conclusive e raccomandazioni.....</i>	96
4. Le politiche abitative.....	97
4.1 <i>L'attività della Direzione generale per le politiche abitative.....</i>	97
4.2 <i>La ripartizione dei fondi alle regioni</i>	99
4.3 <i>La selezione e l'attuazione dei programmi</i>	100
4.4 <i>Considerazioni conclusive e raccomandazioni.....</i>	103
5. La legge obiettivo.....	104
5.1 <i>L'evoluzione del programma delle opere strategiche.....</i>	104
5.2 <i>I fattori di criticità.....</i>	105
5.2.1 <i>L'incertezza delle fonti di finanziamento del programma</i>	105
5.2.2 <i>Il problema della valutazione.....</i>	106
5.2.3 <i>L'indeterminatezza del quadro finanziario</i>	107
5.2.4 <i>I finanziamenti parziali</i>	108
5.2.5 <i>Molteplicità e dispersione delle fonti di finanziamento</i>	109
5.2.6 <i>Il finanziamento della progettazione.....</i>	109
5.2.7 <i>Costi, copertura finanziaria e fabbisogno residuale degli interventi approvati dal Cipe.....</i>	110
5.2.8 <i>Lo stato di attuazione delle opere approvate dal Cipe</i>	112
5.3 <i>Considerazioni conclusive e raccomandazioni.....</i>	113
6. La valutazione.....	115
6.1 <i>Premessa</i>	115
6.2 <i>L'esperienza della valutazione in Italia</i>	116
6.3 <i>Il caso delle infrastrutture di trasporto.....</i>	118
6.4 <i>Considerazioni conclusive e raccomandazioni.....</i>	119
7. L'articolazione territoriale del Ministero delle infrastrutture: i Provveditorati interregionali alle opere pubbliche	121
7.1 <i>Funzioni e dotazione di personale</i>	121
7.2 <i>Le assegnazioni in conto capitale</i>	124
7.3 <i>I prodotti.....</i>	126
7.4 <i>Considerazioni conclusive e raccomandazioni.....</i>	128
Appendice.....	130

A.1	Stima del fabbisogno finanziario residuo dei progetti legge obiettivo	130
C3	– MINISTERO DEI TRASPORTI	134
	Sintesi	134
1.	Profili generali	136
2.	Il quadro delle criticità	138
3.	La Motorizzazione civile	139
3.1	Motorizzazione civile e Aci	145
4.	Le Capitanerie di porto.....	149
4.1	Descrizione del Corpo delle capitanerie di porto.....	149
4.1.1	Dipendenze.....	149
4.1.2	Organizzazione.....	150
5.	Le Ferrovie di proprietà del Ministero dei trasporti	153
6.	Il perimetro del servizio pubblico ferroviario nazionale	156
7.	Il gruppo Tirrenia	159
8.	Il sostegno alla nautica ed alla cantieristica nazionale.....	160
9.	La l. 211/1992, art.9 (trasporto rapido di massa)	162
9.1	Premessa	162
9.2	Lo stato dell'arte dell'attuazione della l. 211/92.....	163
9.3	Le criticità emerse.....	164
	Appendice.....	169
A.1	Obiettivi gestionali e risultati conseguiti dal Corpo delle capitanerie di porto	169

Ministero infrastrutture e trasporti

Tabelle

Tab.1	– Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: unità di personale a tempo indeterminato per comparto di contrattazione
Tab.2	– Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: spesa per redditi dal lavoro. bilancio dello Stato, pagamenti
Tab.3/a	– Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: costo del lavoro e voci di spesa che lo compongono
Tab.3/b	– Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: costo del lavoro e voci di spesa che lo compongono, comparto ministeri
Tab.4	– Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: analisi delle retribuzioni medie del comparto ministeri

Ministero infrastrutture

Tabelle

Tab.1	– Ministero delle infrastrutture: stanziamenti di competenza (preconsuntivo al 22 maggio) per categoria di spese
Tab.2	– Ministero delle infrastrutture: stanziamenti di competenza (preconsuntivo al 22 maggio) per missioni e programmi
Tab.3	– Ministero delle infrastrutture: articolazione della spesa in conto capitale per classificazione e modalità di finanziamento
Tab.4	– Ministero delle infrastrutture: totale residui perenti ed economie nella spesa in conto capitale
Tab.5	– Ministero delle infrastrutture: analisi finanziaria per modalità di finanziamento
Tab.6	– Composizione delle previsioni di spesa 2007 per modalità di finanziamento

- Tab.7* – Coefficienti di riparto in alcuni programmi di edilizia pubblica dal 1977 ad oggi
Tab.8 – Comuni beneficiari del programma “Contratti di quartiere I”
Tab.9 – Stato di avanzamento e durata media dei lavori per comune
Tab.10 – Quadro dei costi e dei finanziamenti per tipologia di interventi del Dpef infrastrutture 2008-2012
Tab.11 – Stima delle fonti di finanziamento disponibili per il programma delle opere strategiche relative al periodo 2002-2010
Tab.12 – Costi e copertura finanziaria del programma Opere strategiche a ottobre 2006
Tab.13 – Costi e copertura finanziaria del programma Opere strategiche a febbraio 2008
Tab.14 – Stato di avanzamento delle opere finanziate dal Fos
Tab.15 – Confronto tra stime diverse relativamente allo stato di attuazione del programma Opere strategiche
Tab.16 – Ambiti territoriali, sedi, uffici, e consistenza del personale dei Siit
Tab.17 – Assegnazioni totali conto capitale ai Siit
Tab.18 – Indicatori sull’attività svolta in convenzione da parte dei Siit
Tab.19 – Attività dei Siit su opere (di importo superiore a 150.000 euro) di propria competenza e in convenzione. Importi di aggiudicazione, numero di opere aggiudicate
Tab.A.1 – Costi, finanziamenti e fabbisogno residuo relativi ai progetti deliberati dal Cipe
Tab.A.2 – Stima dell’aumento dei costi per magaprogetti e altri progetti
Tab.A.3 – Stima del fabbisogno finanziario residuo a carico del bilancio pubblico
Tab.A.4 – Stima del fabbisogno finanziario rispetto alle previsioni di spesa

Figure

- Fig.1* – Percorso di selezione dei progetti
Fig.2 – Addetti per milione di abitante dei Siit
Fig.3 – Addetti per mille Km² dei Siit
Fig.4 – Addetti per miliardo di euro di patrimonio immobiliare demaniale dei Siit
Fig.5 – Composizione dell’organico dei Siit per qualifica

Ministero dei trasporti

Tabelle

- Tab.1* – Ministero dei trasporti: stanziamenti di competenza (dati al 22 maggio 2007) per categoria di spese
Tab.2 – Analisi dell’efficienza tecnica degli uffici della Motorizzazione civile
Tab.3 – Distribuzione delle unità “dominate” (inefficienza tecnica) per distanza rispetto al benchmark
Tab.4 – Punteggi di efficienza minimi, medi e massimi dei Siit della Motorizzazione civile
Tab.5 – Graduatoria dei benchmark per numero di unità “dominate”
Tab.6 – Distribuzione delle unità “periferiche” “dominate” per efficienza di costo
Tab.7 – Distribuzione comandi Capitanerie di porto
Tab.8 – Dotazioni organiche Capitanerie di porto
Tab.9 – Età dei veicoli delle Ferrovie sud-est
Tab.10 – Offerta di trasporto e numero viaggiatori Ferrovie sud-est
Tab.11 – Offerta di trasporto e numero viaggiatori Ferrovie appulo-lucane
Tab.12 – Offerta di trasporto e numero viaggiatori Ferrovie della Calabria
Tab.13 – Dati aziendali ferrovie in concessione
Tab.14 – Somme stanziare per interventi nel settore della cantieristica fino al 2000
Tab.15 – Somme stanziare per interventi nel settore cantieristica dal 2001
Tab.16 – Sintesi dei progetti, costi e finanziamenti concessi art.9
Tab.17 – Criteri di valutazione dei progetti (l. 211/92)
Tab.A.1 – Determinazione degli obiettivi gestionali (opj) a carattere annuale e nazionale (obiettivo 1)

- Tab.A.2* – Determinazione degli obiettivi gestionali (opj) a carattere annuale e nazionale (obiettivo 2)
Tab.A.3 – Determinazione degli obiettivi gestionali (opj) a carattere annuale e nazionale (obiettivo 3)
Tab.A.4 – Determinazione degli obiettivi gestionali (opj) a carattere annuale e nazionale (obiettivo 4)
Tab.A.5 – Determinazione degli obiettivi gestionali (opj) a carattere annuale e nazionale (obiettivo 5)

C.1 – MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

1. La dinamica della spesa del personale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Questa sezione, a completamento dell'analisi congiunta dei dati di bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti presentata nel *Rapporto intermedio*, espone l'analisi della spesa del personale del Ministero negli anni 2003-2006, prima dello "spacchettamento" avvenuto nel corso del 2006 con la conseguente creazione del Ministero delle infrastrutture e del Ministero dei trasporti¹. I dati considerati nell'analisi, oltre a quelli sulla consistenza del personale, fanno riferimento a due diverse fonti informative: il Rendiconto generale dello Stato e il Conto annuale².

La consistenza del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato è aumentata nel periodo considerato, passando da 18.814 unità nel 2003 a 20.587 unità nel 2006 (9.625 civili del "comparto" Ministeri e 7.164 militari delle Capitanerie di porto ai quali si aggiungono 3.798 unità di personale volontario di complemento e allievi delle Capitanerie di porto). Gran parte del personale nel 2006 (il 65% del personale Ministeri e l'85,5% del personale Capitanerie di porto, per un totale di 12.027 unità a tempo indeterminato) è dislocato sul territorio nazionale al di fuori del Lazio.

Dai dati della tabella 1 è tuttavia evidente l'andamento di segno opposto delle due categorie di personale: i civili (comparto ministeri) sono diminuiti nel corso di tutto il periodo (-2%) mentre i militari delle capitanerie in servizio permanente (a tempo indeterminato) e il personale volontario ("cosiddetto altro personale") sono aumentati rispettivamente del 21,18% e del 23,27%.

È da sottolineare che l'aumento del personale delle capitanerie incorpora gli effetti delle disposizioni concernenti la cosiddetta "professionalizzazione"³ che ha previsto il passaggio dal

¹ L'analisi è basata su Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e Servizio studi dipartimentale, *La dinamica della spesa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La spesa per il personale*, aprile 2008 (studio elaborato nell'ambito del gruppo di lavoro della *revisione della spesa*).

² La differenza tra i dati del Rendiconto generale dello Stato e del Conto annuale è riconducibile alla diversa classificazione di alcune voci e alle diverse finalità delle basi informative:

- nella voce "retribuzioni" i dati del Rendiconto generale dello Stato comprendono le spese per il Ministro, per i Sottosegretari e per gli ufficiali giudiziari che nel Conto annuale non sono rilevate. Inoltre, il Rendiconto comprende, in tale voce, gli assegni familiari e le somme rimborsate ad altre amministrazioni che nel Conto annuale concorrono alla formazione dei redditi da lavoro dipendente.
- nelle voci che concorrono alla formazione dei redditi da lavoro dipendente ricostruite attraverso i dati del Rendiconto è compresa la spesa per i contributi figurativi che nel Conto annuale è rilevata solo in parte;
- nel totale del costo del lavoro dipendente i dati di Conto annuale comprendono le spese per la formazione e le spese per missioni e indennità di trasferimento del personale in servizio che nel Rendiconto generale dello Stato sono classificate come "consumi intermedi" e non comprendono la spesa per il vestiario che, invece, è considerata nei dati di Rendiconto.

Inoltre, va sottolineato che i dati di spesa del Conto annuale, per le Amministrazioni dello Stato pagate dal Mef (Stp) vengono acquisiti in base ai flussi informativi che registrano le emissioni della spesa e non gli esborsi di cassa. Tale convenzione consente, soprattutto, con riferimento alla spesa dell'ultima mensilità (dicembre), una misurazione più accurata delle retribuzioni lorde del personale rispetto a quella che si avrebbe considerando il dato di cassa in senso stretto; il Conto annuale, non risente, per i dati acquisiti con questa modalità, dell'eventuale disallineamento fra momento dell'emissione del titolo di pagamento ed effettiva tempistica dei versamenti dei contributi e delle imposte.

³ D.lgs. 196/1995, l. 331/2000, d.lgs. 215/2001, l. 226/2004.

sistema della leva obbligatoria⁴ al sistema basato sulla volontarietà. Come conseguenza, la legge 226/2004 ha rideterminato (a decorrere dal 31 dicembre 2006) le dotazioni organiche dei volontari di truppa del Corpo delle capitanerie di porto in 3.500 volontari in servizio permanente e in 1.765 volontari in ferma e rafferma.

La composizione per qualifica del personale a tempo indeterminato del Ministero infrastrutture e trasporti si è mantenuta pressoché inalterata nel periodo:

- nel comparto Ministeri, il 3% del personale è costituito da dirigenti, il 63% circa da personale di aree A e B e il 33% circa di area C;
- nelle Capitanerie di porto, il 2% sono dirigenti, il 6% circa è personale con trattamento superiore ed il 92% è personale non dirigente.

Tab. 1 – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: unità di personale a tempo Indeterminato per comparto di contrattazione (anni 2003-2006)

	2003	2004	2005	2006	2006/2003 (var. %)
Comparto Ministeri	9.821	9.785	9.697	9.625	-2,00
Comparto Capitanerie di porto	5.912	6.101	6.816	7.164	21,18
Altro personale delle Capitanerie di porto	3.081	4.289	3.841	3.798	23,27
Totale Capitanerie di porto	8.993	10.390	10.657	10.962	21,89

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

Dai dati del Rendiconto generale dello Stato si registra una crescita della spesa nel quadriennio del 12,16 %, passando da 742 milioni di euro nel 2003 a 832 milioni di euro nel 2006, come risulta dalla seguente tabella.

La componente più rilevante è rappresentata dalla spesa per stipendi che ha inciso, nel 2006, per il 67,71% sul totale e ha subito un incremento, nel periodo considerato, del 14,51%.

Tab.2 – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: spesa per redditi dal lavoro. Bilancio dello Stato, pagamenti (mln di euro)

	2003	2006	2006/2003 (var. %)
Stipendi	492	563	14,51
Componenti accessorie	27	26	-4,44
<i>Straordinari</i>	11	11	4,43
<i>Fondo unico di amministrazione</i>	11	9	-17,84
<i>Altri compensi personale</i>	6	6	4,49
Buoni pasto, mense e vestiario	20	25	21,96
Contributi sociali	160	168	5,20
Irap	43	50	17,05
Totale	742	832	12,16

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

Le tabelle seguenti, invece, riportano la spesa per il personale utilizzando i dati del Conto annuale, che consentono di elaborare il *costo del lavoro dipendente* e le *retribuzioni lorde*⁵.

⁴ L. 331/2000, sospesa dal 1° gennaio 2005.

⁵ Questa fonte informativa riporta dati relativi a:

- personale civile del comparto ministeri, dirigente e non dirigente;
- personale militare non dirigente con contratto forze armate, dirigente non contrattualizzato e personale volontario, di complemento, allievi e leva coscritta per gli anni 2003-2004 (capitanerie di porto). Il personale

In particolare, la tabella 3 fornisce la dinamica e il dettaglio delle voci del costo del lavoro per i due comparti di contrattazione⁶.

Nell'anno 2004, a fronte di una flessione del costo del lavoro, il personale è aumentato complessivamente di 1.361 unità. L'aumento della consistenza del personale è attribuibile essenzialmente alle Capitanerie di porto con +1.397 unità (di cui 1.208 per "altro personale") mentre per il comparto ministeri si è registrata una riduzione, seppur minima (64 unità). La riduzione del costo del lavoro, nel 2004, è attribuibile, in parte alla riduzione di personale del comparto ministeri e, in parte, alla minore spesa per competenze arretrate e relativi oneri riflessi. D'altra parte, l'aumento del personale delle Capitanerie di porto, riferendosi in gran parte ad "altro personale", che presenta un costo medio decisamente inferiore al personale a tempo indeterminato, è stato compensato dalla minore spesa per arretrati.

Considerando la composizione del costo del lavoro per voci di spesa, la quota di maggior peso è costituita dalle retribuzioni lorde per le componenti fisse ed accessorie pagate ai dipendenti che rappresentano, nel 2006, circa il 72% di tutto il costo del personale, percentuale in aumento, rispetto al 2003, di circa 2 punti.

Sul costo del lavoro complessivo dei due ministeri ha inciso in misura maggiore la spesa per il personale del comparto capitanerie di porto (53% circa, nel 2006). L'incidenza del personale civile, sia in termini di costo che di consistenza, si riduce dal 2003 al 2006 di circa 5 punti percentuali bilanciata dall'aumento del peso del personale militare.

Le spese per arretrati consentono di evidenziare:

- per il personale civile, l'applicazione, nel 2006, del Ccnl relativo al biennio 2004-2005 per i non dirigenti e dei Ccnl relativi ai due bienni 2002-2003 e 2004-2005, per il personale dirigente con il conseguente pagamento di arretrati. Il dato finale, al netto degli arretrati, risente dell'effetto di riduzione del numero delle unità di personale (-196 unità) e dell'applicazione dei suddetti Ccnl che hanno comportato un aumento stimabile in circa il 5%;
- per il personale militare, l'aumento annuo delle retribuzioni lorde è dovuto sia all'aumento di personale che all'applicazione dei Ccnl⁷. Va tenuto conto, inoltre, che la variazione di consistenza dell'*Altro personale* contribuisce in misura meno che proporzionale alla crescita delle spese.

volontario, di complemento, gli allievi e il personale di leva sono individuati, nel seguito, come "altro personale";

- esclude il personale con rapporto di lavoro flessibile: a tempo determinato, lavoratori interinali, lavoratori socialmente utili, lavoratori con contratto di formazione e lavoro.

⁶ Nelle retribuzioni lorde sono comprese oltre alle spese per le componenti fisse ed accessorie lorde pagate ai dipendenti anche le spese per i buoni pasto e per le mense.

I redditi comprendono gli oneri contributivi a carico dello Stato nonché le altre spese di natura sociale (assegni familiari, coperture assicurative). Il costo del lavoro, infine, aggiunge ai redditi anche l'Irap e spese di formazione del personale e di missione e trasferimento.

Il costo del lavoro dipendente per i due ministeri è complessivamente aumentato, nel periodo in esame, del 13,9% mostrando una diminuzione nel 2004 e un successivo incremento negli anni successivi.

⁷ Per il 2004, ha trovato applicazione la coda contrattuale del biennio 2002-2003; per il 2005, vanno registrati gli effetti sia del provvedimento di "riparametrazione" che del Ccnl 2004-2005; per il 2006, ha trovato applicazione la coda contrattuale del biennio 2004-2005.

Tab. 3 – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: costo del lavoro e voci di spesa che lo compongono (mln di euro, anni 2003-2006)

	2003	2004	2005	2006	2006/2003 (var. %)
Retribuzioni lorde personale a tempo indeterminato	513	510	551	598	16,57%
Di cui arretrati anno precedente	13	11	4	21	61,54%
Oneri sociali	153	140	146	162	5,88%
Redditi da lavoro dipendente	668	652	700	763	14,22%
Irap	45	43	47	50	11,11%
Costo del lavoro dipendente	727	710	763	828	13,89%

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

Tab. 3/a – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: costo del lavoro e voci di spesa che lo compongono, comparto Ministeri (mln di euro, anni 2003-2006)

	2003	2004	2005	2006	2006/2003 (var. %)
Retribuzioni lorde personale a tempo indeterminato	257	251	246	279	8,56%
Di cui arretrati anno precedente	11	11	3	21	90,91%
Oneri sociali	83	76	73	83	0,00%
Redditi da lavoro dipendente	343	328	321	365	6,41%
Irap	25	21	20	24	-4,00%
Costo del lavoro dipendente	369	352	344	390	5,69%

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

Tab. 3/b – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: costo del lavoro e voci di spesa che lo compongono, Capitanerie di porto (mln di euro, anni 2003-2006)

	2003	2004	2005	2006	2006/2003 (var. %)
Retribuzioni lorde personale a tempo indeterminato	256	260	306	319	24,61%
Di cui arretrati anno precedente	1	1	1	-	0,00%
Oneri sociali	69	64	72	78	13,04%
Redditi da lavoro dipendente	325	324	379	398	22,46%
Irap	20	21	27	26	30,00%
Costo del lavoro dipendente	358	357	418	438	22,35%

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

I dati relativi alle retribuzioni medie calcolate dalle spese rilevate con il Conto annuale sugli anni persona⁸ sono stati scomposti con il metodo *shift & share*⁹.

⁸ Totale delle mensilità di stipendio diviso 12.

⁹ Questo metodo permette di stabilire quanta parte della dinamica della spesa è da attribuire a cambiamenti nella struttura del personale e quanto a variazioni retributive cosiddette pure. La metodologia si basa sulla semplice definizione di due serie storiche diverse, componenti della serie storica effettiva.

Con la prima serie storica si costruiscono “nuove” retribuzioni medie ponderate annue sulla base degli anni/persona dell’anno 2003, tenuti costanti per qualifica nel corso del periodo, e delle retribuzioni medie annue effettive per qualifica. La differenza fra i valori retributivi annui medi complessivi che si ottengono con tale calcolo e quelli effettivi mostra la quota di variazione attribuibile agli aumenti contrattuali.

Con la seconda serie storica il calcolo è effettuato tenendo ferme le retribuzioni medie effettive per qualifica agli importi del 2006 e facendo variare, invece, gli anni/persona. La differenza fra i valori retributivi annui medi

La variazione complessiva del 12,5%, registrata dalla retribuzione media del personale civile con contratto Ministeri, è così scomposta: 9,8% per la componente retributiva pura (contratto nazionale ed integrativo); 2,5% per la dinamica della struttura occupazionale. La componente retributiva pura è dovuta all'applicazione del Ccnl del biennio 2004-2005, sottoscritto nel 2005 ma applicato nel 2006, per circa il 5% per il personale non dirigente e per l'11,67% per il personale dirigente¹⁰. L'effetto della contrattazione integrativa è stimabile in ulteriori 2 punti percentuali nell'intero periodo¹¹.

Tab. 4 – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: analisi delle retribuzioni medie del comparto ministeri (euro, anni 2003-2006)

	2003	2004	2005	2006	2006/2003 (var. %)
Totale mensilità	9.998	9.670	9.636	9.336	-6,62
Comparto Ministeri - effettivo	24.046	24.518	24.772	27.071	12,58
Comparto Ministeri - calcolo con struttura dell'occupazione fissa al 2003	24.047	24.055	23.976	26.400	9,78
Comparto Ministeri - calcolo con retribuzione fissa al 2006	26.400	26.579	26.921	27.071	2,54

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

complessivi che si ottengono con tale calcolo e quelli effettivi, corrisponde alla variazione retributiva attribuibile alla modifica della struttura occupazionale.

¹⁰ Applicazione di due Ccnl, quello del 2002-2003 e quello del 2004-2005.

¹¹ Va precisato, inoltre, che dal 2006 le mensilità poste a base del calcolo delle retribuzioni medie sono state determinate riportando a full-time le mensilità corrispondenti ai dipendenti in part-time. Ciò può comportare negli aggregati relativamente piccoli un effetto di aumento fittizio della retribuzione media. Pertanto, al fine di consentire un confronto coerente con i dati degli anni precedenti, nel valore medio della retribuzione 2006 tale effetto è stato annullato.

C.2 – MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE

Sintesi

L'attività di spesa del Mi è complessivamente di modeste dimensioni: lo stanziamento definitivo 2007 rappresenta lo 0,86% del bilancio dello Stato. La spesa in conto capitale assorbe l'89% delle risorse e si sostanzia prevalentemente in attività di spesa indiretta, cioè delegata a soggetti pubblici e privati; solo l'8% è realizzata direttamente attraverso i Provveditorati interregionali alle opere pubbliche. Problematiche diverse connotano la spesa indiretta e quella diretta.

Le criticità connesse alla spesa delegata analizzate in questo Rapporto sono prevalentemente riconducibili alle caratteristiche del processo di decisione che, al di là delle specificità proprie di ciascun programma di spesa, presenta elementi trasversali e in qualche modo strutturalmente collegati alla natura in conto capitale della spesa: in fase di programmazione mancano procedure di valutazione che garantiscano l'allocazione efficiente delle risorse tra i diversi impieghi; le indicazioni provenienti dalla normativa contabile, molto stringenti nella definizione dei tempi di impegno delle risorse, spingono verso l'accelerazione della decisione di finanziamento e questa tendenza è enfatizzata dagli incentivi ai responsabili dei programmi di spesa basati su indicatori finanziari e di processo e non sul risultato dell'attività di spesa. L'operare congiunto di questi fattori implica che la decisione di finanziamento venga assunta anche in assenza di requisiti sufficienti (per esempio, in termini di grado di definizione del progetto) ad assicurare l'efficacia dell'intervento, oltre che il rispetto delle previsioni di tempi e di costi. Inoltre, il risultato sfugge alla verifica e al controllo del soggetto finanziatore in quanto mancano sistematici flussi informativi e meccanismi efficaci di monitoraggio.

Il sistema di finanziamento può "fare la differenza" per quanto riguarda sia la capacità di programmare i flussi di spesa che l'esercizio del controllo. Attualmente la spesa delegata è finanziata prevalentemente con trasferimenti in conto capitale e contributi pluriennali; con i primi si conferiscono le risorse ai soggetti pubblici e privati mentre con il secondo sistema il Mi provvede al servizio integrale (interessi e capitale) di mutui contratti da altri soggetti per la realizzazione di opere pubbliche. I trasferimenti in conto capitale comportano una migliore capacità di controllo sulla realizzazione della spesa (anche se si tratta solo di controllo finanziario) e una maggiore significatività e trasparenza del bilancio, a fronte di un impegno amministrativo collegato, appunto, all'esercizio del controllo. Per questa ragione, fatta eccezione per gli interventi finanziati sulla legge obiettivo che sono soggetti a procedure specifiche, sarebbe auspicabile puntare sullo strumento del trasferimento, in coerenza, peraltro, con l'azione che il Mef ha avviato da qualche anno per la riduzione dell'utilizzo dei contributi pluriennali; va, comunque, garantita, fin dal momento dell'approvazione dell'opera, la certezza dei finanziamenti (nell'ammontare e nei tempi dovuti) ai beneficiari, mediante l'assunzione di impegni contabili inderogabili per ciascuno degli esercizi futuri nei quali è previsto si verifichi la spesa.

Le criticità connesse alla spesa delegata presentano connotati specifici in relazione all'oggetto dei programmi di spesa e alle caratteristiche del processo di decisione. L'attenzione della Ctfp è stata diretta a programmi diversi, relativi a infrastrutture sociali (politiche abitative) e ad infrastrutture economiche (opere strategiche). In particolare, elementi di criticità emergono per l'attività di spesa relativa al programma Politiche abitative che, tra l'altro, interviene in un settore caratterizzato da significative competenze regionali e degli enti locali e, quindi, offre spunti di riflessione in materia di coordinamento tra diversi livelli di governo.

Nonostante la cautela sia d'obbligo, in ragione delle limitate informazioni disponibili, l'analisi ha messo in evidenza elementi di criticità sia nella fase programmatica, per quanto attiene ai criteri di riparto delle risorse tra le regioni, che non sembrano riflettere gli aggiornamenti delle variabili rilevanti per esprimere le varie forme di disagio abitativo, sia con riferimento alla fase di attuazione, che manifesta tempi lunghi di realizzazione e la mancanza di un sistema di monitoraggio centrale dei vari interventi finanziati. E' auspicabile, pertanto, che i coefficienti di riparto alle regioni delle risorse statali riflettano l'effettivo fabbisogno, che ci sia maggiore trasparenza sui dati progettuali e maggiore dettaglio delle informazioni progettuali sia fisiche che di costo e che il monitoraggio sia garantito da organismi esistenti piuttosto che attraverso la creazione di Osservatori ad hoc.

Nell'ambito della spesa delegata, criticità particolari attengono al finanziamento dei diversi interventi che ricadono nell'ambito del Fondo opere strategiche (capitolo 7060). Il finanziamento si presenta incerto, frammentario e parziale, senza un disegno razionale di programmazione finanziaria e con seri problemi di sostenibilità. Del resto, dall'analisi dei quadri finanziari approvati dal Cipe emerge una stima ufficiale relativa al fabbisogno finanziario residuo, a febbraio 2008, pari a 52.810 milioni che, peraltro, non si può considerare come dato certo in quanto è soggetta a variazioni in aumento dei costi e all'incertezza di alcune fonti di copertura finanziaria. Inoltre, mancano informazioni certe, aggiornate e affidabili sullo stato di attuazione del programma; Per muoversi verso il superamento delle criticità evidenziate si suggeriscono interventi su tre piani diversi: azioni ricognitive per superare le incertezze e le carenze informative sul programma; attività di diffusione dell'informazione sullo svolgimento del programma e sui suoi risultati; interventi di modifica in alcuni aspetti procedurali. Per quanto riguarda questi ultimi, la Ctfp ritiene che sia opportuno tenere separati i finanziamenti per la progettazione dai finanziamenti per la realizzazione delle opere, garantire la gestione coordinata e unitaria di tutte le risorse finanziarie, proibire l'assegnazione di finanziamenti parziali che non siano riconducibili a veri lotti funzionali e definire automaticamente interventi non avviati nei tempi prestabiliti.

Aspetti problematici presenta anche il processo decisionale e valutativo che porta alla scelta degli interventi in quanto le decisioni di investimento sono abitualmente assunte sulla base di accordi tra amministrazioni senza il supporto sistematico della valutazione economica, con ripercussioni negative sull'efficienza e sull'efficacia delle risorse investite. La valutazione dovrebbe essere introdotta già nella fase di pianificazione – in modo che il soggetto finanziatore possa confrontare progetti concorrenti e definire le conseguenti priorità in modo trasparente- ed essere utilizzata in modo dinamico, nei passaggi decisionali successivi. La valutazione ex post degli scostamenti tra valutazione e risultati effettivi delle singole opere, al momento assolutamente carente, andrebbe rafforzata attraverso indagini periodiche. Sotto il profilo metodologico, è importante definire, a livello centrale, per tutti gli stadi di valutazione, linee guida obbligatorie, standardizzate e metodologicamente solide, secondo uno schema comune di tipo analisi costi benefici definito per legge, calibrate rispetto alla dimensione dei progetti, per orientare l'operato dei soggetti proponenti e consentire la comparabilità dei diversi progetti. Occorre inoltre, garantire l'indipendenza e la professionalità dei valutatori, utilizzando le competenze presenti all'interno dei Nuclei di valutazione esistenti, ed eventualmente potenziandole ove necessario mentre per valutazioni relative a opere particolarmente complesse, per le quali manchino all'interno dei Nuclei esistenti adeguate professionalità, si dovrebbe far ricorso a gare internazionali pubbliche.

Infine, problematiche di altra natura caratterizzano la spesa diretta, quella cioè gestita dalle articolazioni territoriali del Mi, i Provveditorati interregionali delle opere pubbliche, che coinvolgono una quota prevalente del personale del Dicastero (circa il 67%). Nella prospettiva

della revisione della spesa va rilevato che esistono spazi per interventi di razionalizzazione, attraverso la mobilità del personale o il blocco del turnover, per quanto riguarda la distribuzione del personale sul territorio, la cui variabilità non è spiegata né da variabili di contesto né da indicatori di prodotto. Altro elemento critico è la mancanza di un'adeguata base informativa che limita le possibilità di valutazione delle attività svolte in sede decentrata; gli strumenti esistono già e sarebbe opportuno orientare il sistema del controllo di gestione per renderlo coerente con gli obiettivi di monitoraggio e di controllo. Va anche modificato il sistema di allocazione dei corrispettivi derivanti dall'attività in convenzione, con l'assegnazione di una quota al Provveditorato per assicurare almeno il reintegro dei beni e servizi utilizzati nell'esercizio dell'attività in convenzione e, ove le dimensioni dell'attività lo consentano, una potenziale forma di autofinanziamento.

1. Profili generali

1.1 Le previsioni definitive 2007

L'analisi del bilancio del Mi qui proposta aggiorna i dati esposti nel *Rapporto intermedio* e offre la dimensione finanziaria degli stanziamenti definitivi di competenza per l'anno 2007, per titolo e categoria di spesa (tab. 1)¹.

Tab. 1 – Ministero delle infrastrutture: stanziamenti di competenza per categoria di spese (mln di euro, anno 2007)

Titolo di spesa	Categoria di spesa	Stanziamiento definitivo competenza
TITOLO I - SPESE CORRENTI	Redditi da lavoro dipendente	135
	Consumi intermedi	64
	Imposte pagate sulla produzione	8
	Trasferimenti correnti a Pa	221
	Trasferimenti correnti a famiglie e Isp	0
	Trasferimenti correnti a imprese	226
	Trasferimenti correnti a estero	0
	Interessi passivi e redditi da capitale	0
	Poste correttive e compensative	0
	Altre uscite correnti	2
Totale TITOLO I - SPESE CORRENTI		656
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	437
	Acquisizioni di attività finanziarie	0
	Contributi agli investimenti	2.721
	Contributi agli investimenti ad imprese	1.234
	Contributi agli investimenti a famiglie e Isp	15
	Altri trasferimenti in conto capitale	1.026
Totale TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		5.433
TOTALE		6.089

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef (dati al 22 maggio 2008)

¹ Non si utilizzano i dati del consuntivo 2006 in quanto il Mi è stato istituito nel corso del 2006, in seguito allo "spacchettamento" del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (articolo 1, commi 4 e 5, del d.l. 18 maggio 2006 n. 181, convertito nella l. 17 luglio 2006 n. 233).

Circa l'89% delle risorse complessive è destinato a spesa in conto capitale (5.433 mln). Di questi, solo 437 milioni costituiscono spesa sostenuta direttamente del Mi; la restante quota è costituita da risorse trasferite ad altri enti della PA, a imprese o ad altri beneficiari. Anche nelle spese correnti gran parte delle risorse (circa il 68%) risulta trasferita ad imprese o altri enti. Circa 200 milioni di risorse di parte corrente vengono destinati a spese interne al Ministero (personale e consumi intermedi).

Rispetto agli stanziamenti iniziali 2007 riportati nel *Rapporto intermedio*, dalle previsioni definitive dello stesso anno sopra illustrate emerge una significativa differenza, dell'ordine del 50%². In particolare, si evidenzia che l'incremento complessivo di 2.010 milioni è pressoché interamente dovuto alle spese in conto capitale (1.984 mln), che registrano un incremento pari al 57,5%, e deriva, per circa il 90%, da provvedimenti normativi che autorizzano nuove spese in relazione al maggior gettito fiscale accertato rispetto alle previsioni definite nel Dpef. In particolare, ci si riferisce al d.l. 1 ottobre 2007, n. 159, convertito con modificazioni dalla l. 29 novembre 2007, n. 222, che ha autorizzato spesa per investimenti per 1794,5 milioni³; altri 194 milioni derivano dall'utilizzo del fondo di riserva per la reiscrizione dei residui passivi perenti di conto capitale (109 mln) e dalle riassegnazioni alla spesa di entrate di scopo (85 mln).

In sostanza, le variazioni richiamate sono quasi interamente dovute a provvedimenti legislativi adottati in corso d'anno, in conseguenza di circostanze particolari; pertanto, per quanto riguarda il Mi nel 2007, non si rileva in modo significativo, il fenomeno, presente in altri ministeri, di ritardata allocazione delle risorse, che riduce la trasparenza del bilancio e crea incertezza gestionale. In seguito alle variazioni richiamate, è notevolmente aumentato il peso dei programmi *Politiche abitative*, *Sistemi ferroviari locali*, *Sistemi idrici, idraulici ed elettrici*, *Sistemi stradali ed autostradali*, cui sono destinate le risorse sopra descritte.

Il quadro completo dell'articolazione della spesa per missioni e programmi è presentato nella tabella 2. *Opere strategiche* e *Politiche abitative* sono i programmi di spesa cui viene destinata la quota maggiore di risorse (insieme raccolgono poco meno della metà del totale delle somme stanziare). Significativo è anche il peso dei programmi *Sistemi ferroviari locali* (836 mln) e *Politiche urbane e territoriali* (790 mln).

² Nel quinquennio 2002-2006, con riferimento al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le oscillazioni sono state contenute tra il 6% e il 13%.

³ Questi stanziamenti hanno riguardato i capitoli 7380 (800 mln di euro di contributi agli investimenti per le reti metropolitane di Roma, Milano e Napoli); 7439 (544,5 mln di euro per un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica); 7155 (170 mln di euro per il proseguimento della realizzazione del sistema Mose di Venezia); 7200 (215 mln a favore dell'Anas per spese di investimento); 7149 (65 mln per interventi sulla rete stradale del Friuli Venezia Giulia).

Tab. 2 – Ministero delle infrastrutture: stanziamenti di competenza per missioni e programmi (mln di euro, anno 2007)

Missione	Programma	Stanziamen- to definitivo competenza
<i>Infrastrutture pubbliche e logistica</i>	Edilizia statale	354
	Opere strategiche	1.811
	Sistemi ferroviari locali	836
	Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	266
	Sistemi portuali ed aeroportuali	367
	Sistemi stradali e autostradali	552
	Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture	19
<i>Casa e assetto urbanistico</i>	Politiche abitative	1.033
	Politiche urbane e territoriali	790
<i>Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche</i>	Indirizzo politico	11
	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	42
<i>Fondi da ripartire</i>	Fondi da assegnare	8

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef (dati al 22 maggio 2008)

1.2 Missioni, programmi e articolazione interna

Con l’emanazione del d.p.r. 254 del 19 novembre 2007 recante “Regolamento concernente le disposizioni di organizzazione del Ministero delle infrastrutture”, pubblicato in Gazzetta ufficiale il 9 gennaio 2008, il Mi ha adottato una nuova organizzazione che, rispetto alla precedente struttura, articolata in 4 Centri di responsabilità, prevede undici Direzioni generali⁴ (oltre al Gabinetto e al Consiglio superiore dei lavori pubblici). Va rilevato il fenomeno della condivisione dei programmi di spesa tra più direzioni generali⁵ che limita la possibilità di attribuire chiaramente le responsabilità alle strutture interessate e anche di monitorare efficacemente l’uso delle risorse e i risultati ottenuti. Questo assetto organizzativo, peraltro, deve ritenersi transitorio in quanto è presumibile che sarà oggetto di revisione in conseguenza della recente riunificazione del Mi e del Mt nel Ministero infrastrutture e trasporti⁶. E’ auspicabile che la definizione dell’articolazione del nuovo ministero avvenga in coerenza con la struttura dei programmi per evitare sovrapposizioni di competenze e consentire l’immediata individuazione della responsabilità di ciascun programma.

Nell’assetto attuale del Mi la possibilità di monitorare i risultati è anche limitata dall’impostazione del sistema di controllo strategico, con riferimento sia all’individuazione degli

⁴ Le undici direzioni generali sono così denominate: Direzione generale per la programmazione; Direzione generale per lo sviluppo del territorio; Direzione generale per la regolazione; Direzione generale per gli affari generali e del personale; Direzione generale per le politiche abitative; Direzione generale per le infrastrutture stradali; Direzione generale per le infrastrutture ferroviarie, portuali ed aeroportuali; Direzione generale per le dighe, le infrastrutture idriche ed elettriche; Direzione generale per l’edilizia statale e gli interventi speciali; Direzione generale per la sicurezza e la vigilanza sulle infrastrutture; Direzione generale per l’interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo.

⁵ La nuova struttura organizzativa prevede ad esempio la condivisione del programma *Sistemi idrici idraulici ed elettrici* tra quattro direzioni generali (Direzione generale per gli affari generali e il personale, Direzione generale per l’edilizia statale e gli interventi speciali, Direzione generale per le infrastrutture ferroviarie portuali ed aeroportuali, Direzione generale per le dighe le infrastrutture idriche ed elettriche).

⁶ L’unificazione è prevista dalla legge finanziaria per il 2008.

obiettivi che alla definizione degli indicatori per ciascun programma. Si tratta di un problema comune agli altri ministeri, in una certa misura fisiologico, considerato che si tratta del primo anno di applicazione della nuova impostazione del bilancio dello Stato per Missioni e Programmi; nel caso del Mi, come si dirà meglio in seguito⁷, le implicazioni di un inadeguato sistema di monitoraggio possono però essere particolarmente rilevanti, considerata l'impostazione del processo decisionale, il numero dei soggetti coinvolti nella realizzazione, le caratteristiche di lungo periodo dell'attività di spesa e della normativa contabile che la disciplina.

Come si evince dalla Nota preliminare alle previsioni di bilancio 2008 e dalle *schede-programma* contenute al suo interno, l'individuazione degli obiettivi e la costruzione degli indicatori del sistema di controllo strategico presentano elementi di criticità; in particolare, va segnalata la mancanza di veri e propri indicatori di risultato in quanto quelli indicati nella Nota sono prevalentemente costruiti seguendo la logica della realizzazione finanziaria (che serve per valutare l'efficienza del processo amministrativo), piuttosto che quella dell'efficacia delle politiche ad essi collegate⁸.

A titolo di esempio, la Priorità politica 2, *Sviluppo delle infrastrutture e delle reti di mobilità*, si suddivide in 27 obiettivi strategici e 42 obiettivi operativi. Gli indicatori costruiti su questi ultimi non consentono una valutazione ex post dell'attività messa in atto dalla Direzione generale, poiché quasi sempre costruiti col fine di monitorare l'effettivo espletamento delle procedure da un punto di vista amministrativo (ad esempio *Redazione linee guida, Rapporto sull'attività svolta, Predisposizione e condivisione di un documento programmatico, ecc...*) e non i risultati cui le stesse dovrebbero indirizzarsi⁹.

Se in alcuni casi la difficoltà nell'individuazione di una qualche forma di valutazione delle *performance* è riscontrabile già nella definizione dell'obiettivo operativo, in altri casi, obiettivi operativi che sembrerebbero correttamente definiti, ad esempio *Completamento degli interventi a totale carico dello Stato per la ricostruzione e riparazione edilizia nelle zone del Belice*, vengono associati ad indicatori di tipo prettamente finanziario (es.: impegnare il 70% della competenza, pagare il 60% della cassa).

Un esempio analogo è riscontrabile per l'obiettivo 14.1.1, *Sviluppo delle attività volte a favorire la realizzazione di opere pubbliche*, al quale vengono associati due indicatori (assegnazione fondi in conto competenza ai Provveditorati e assegnazione fondi in termini di cassa ai Provveditorati) poco significativi; il trasferimento dei fondi, infatti, non consente di verificare l'effettiva realizzazione delle opere di manutenzione connesse all'obiettivo né tanto meno la loro efficacia.

La mancanza di indicatori di risultato e l'enfasi sugli indicatori finanziari che caratterizzano le *schede programma*, coniugati con le indicazioni provenienti da una normativa

⁷ Un approfondimento in questo senso è contenuto nel paragrafo 3.

⁸ Un'analisi puntuale degli indicatori è contenuta nel documento predisposto dal Servizio studi dipartimentale – Ragioneria generale dello Stato, *Ministero delle Infrastrutture Analisi degli obiettivi e dei relativi indicatori associati ai programmi di spesa*, Aprile 2008.

⁹ A titolo di esempio vengono riportati alcuni indicatori presenti nella *Loi organique relative aux lois de finances* francese (*Lolf*): ad una formulazione analoga dei programmi, si accompagna una definizione di *Actions*, confrontabili con le priorità politiche sopra elencate, che si articolano in una serie di *Objectifs*, cui sono infine sottesi indicatori di *performance*.

Il programma *Transports terrestres et maritimes* prevede per l'*Objectifs 1 (Réaliser les projets de desserte ferrée, fluviale, intermodale, portuaire et maritime planifiés par l'Etat)*, due indicatori così definiti: *évolution des coûts de construction des opérations ferroviaires, fluviales, maritimes et portuaires par rapport aux prévisions* e *somme des bénéfiques actualisés des opérations ferroviaires, fluviales, maritimes et portuaires par euro public investi*, con un chiaro e misurabile riferimento al risultato della politica messa in atto.

contabile¹⁰ molto stringente nella definizione dei tempi di impegno delle risorse, possono esercitare effetti “perversi” sul processo di decisione, incentivando l’accelerazione della fase decisionale, in modo da giungere velocemente all’impegno senza che il contenuto della decisione stessa presenti necessariamente requisiti adeguati (per esempio, in termini di grado di definizione del progetto) ad assicurarne poi la realizzazione, con i tempi e i costi previsti.

1.3 La spesa vincolata

Nell’ottica della *revisione della spesa*, è importante distinguere la quota parte di spesa che risulta vincolata, in maniera più o meno stringente, da quella anche in parte discrezionale, così da individuare gli ambiti di manovra esistenti nel breve periodo e definire strategie di lungo periodo idonee a limitare le conseguenze negative della rigidità.

La tabella 3 mostra la classificazione giuridico-contabile degli stanziamenti definitivi. Solo la spesa di fabbisogno¹¹, individuando le spese discrezionali dell’Amministrazione, risulta “teoricamente” immediatamente comprimibile, poiché il *quantum* può essere variato senza ricorrere ad una successiva disposizione legislativa. Comunque, le dimensioni ridotte di tale quota (circa il 5%), implicano che le potenzialità per risparmi di spesa sono limitate. Le spese classificate come fattore legislativo¹² e oneri inderogabili¹³ hanno, invece, carattere rigido in misura crescente¹⁴.

Ma, al di là della classificazione giuridico-contabile, il grado di rigidità della spesa è anche condizionato dalle modalità di finanziamento della stessa. La tabella 3 mostra che, a parte la limitata percentuale di spesa per investimenti sostenuta direttamente dal Mi (9,3%) la gran parte della spesa è delegata ad altri enti mediante lo strumento del trasferimento diretto o l’utilizzo dei contributi pluriennali. Con quest’ultimo strumento il Mi provvede al servizio integrale (interessi e capitale) di mutui contratti da altri soggetti per la realizzazione di opere pubbliche¹⁵.

¹⁰ Si fa riferimento, in particolare, al d.l. n 194 del 2002 convertito con modificazioni dalla l. n. 246 del 2002 – Circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 13 del 2004, che ha stabilito che stanziamenti per limiti di impegno inutilizzati non possano essere mantenuti in bilancio per più di un anno.

¹¹ Indica le spese discrezionali dell’Amministrazione. L’adeguamento si basa su statuizioni generiche delle leggi di spesa relative alle amministrazioni statali e riguarda, in genere, l’adeguamento delle dotazioni finanziarie necessarie per il loro funzionamento (es. spese di acquisto di beni e servizi). Esse stabiliscono la tipologia della spesa da considerare in bilancio; il *quantum* può essere variato senza ricorrere ad una successiva disposizione legislativa. L’ambito di discrezionalità potrebbe ridursi per la presenza dei cosiddetti “capitoli asteriscati”, riportati nell’elenco 1 dello Stato di previsione del Ministero economia). I capitoli di questo elenco possono attingere dal “Fondo di riserva per spese obbligatorie e d’ordine” la cui dotazione è determinata con l’articolato della legge di bilancio (art. 7 l. 468/78).

¹² Rappresentano una voce per le determinazioni delle previsioni di spesa e/o le loro variazioni; questo tipo di spese ha carattere rigido, in quanto il *quantum* viene determinato per ciascun esercizio dalla relativa legge istitutiva (es. trasferimenti ad enti, finanziamenti specifici).

¹³ Rappresentano una voce per le determinazioni delle previsioni della spesa e /o le loro variazioni, ma che non ne quantificano l’entità finanziaria precisa. Trattasi di spese che, sebbene non legate direttamente a specifiche disposizioni legislative, sono inderogabili poiché derivano da obbligazioni contrattuali vincolate a particolari meccanismi che autonomamente ne regolano l’evoluzione (spese per stipendi, pensioni, interessi).

¹⁴ Il problema della classificazione giuridica contabile è di una certa rilevanza in quanto incide sulla possibilità stessa di utilizzare la spesa in modo flessibile ed è stato costituito presso il Mef un tavolo di lavoro sul tema.

¹⁵ Tale aspetto verrà approfondito nel paragrafo 3 con particolare attenzione alle criticità dei diversi strumenti di finanziamento.

Tab. 3 – Ministero delle infrastrutture: articolazione della spesa in conto capitale per classificazione e modalità di finanziamento (anno 2007*)

	Classificazione	Modalità di finanziamento	% sul totale della spesa
Spesa in conto capitale	Fattore legislativo	Contributi pluriennali	49,70%
	Fattore legislativo	Investimenti diretti	4,10%
	Fabbisogno	Investimenti diretti	5,20%
	Fattore legislativo	Trasferimenti	40,60%
	Oneri inderogabili	Trasferimenti	0,30%

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

*Dato aggiornato all'1 marzo 2008

A prima vista, dunque, la spesa per investimenti si presenta pressoché integralmente vincolata, anche se la misura “reale” di tale vincolo deriva dal grado di effettivo utilizzo dei contributi. Poiché il capitolo del bilancio dello Stato non consente l'immediata verifica dei mutui mai attivati, si è tentato di valutare la consistenza del fenomeno in modo indiretto attraverso l'analisi dello smaltimento dei residui¹⁶, prendendo in considerazione i residui perenti. L'accumulazione di questo tipo di residui su specifici capitoli, infatti, può costituire un indicatore di effettivo utilizzo delle risorse e, quindi, condizione necessaria, anche se non sufficiente, per valutare lo spazio di un'eventuale riallocazione delle stesse. Tuttavia, l'analisi dello stock di residui perenti al 30 aprile 2008 non sembra fornire indicazioni utili in tal senso: l'ammontare totale di residui perenti in conto capitale, pari a circa 3,5 miliardi, risulta essersi formato quasi totalmente nel 2007 a causa della riduzione dei tempi di perenzione delle risorse da 7 a 3 anni¹⁷. Va aggiunto, inoltre, che dalla stessa analisi condotta sui dati fino al 2006 (quindi su un periodo antecedente la riduzione dei tempi di perenzione), non risultano individuabili criticità particolari sui capitoli che prevedono quale modalità di finanziamento i contributi pluriennali¹⁸.

La tabella 4 riporta il dettaglio di flusso di tale fenomeno negli anni 2003-2007 (con riferimento alla parte in conto capitale), con l'indicazione ulteriore delle risorse andate in economia.

Tab. 4 Ministero delle infrastrutture: totale residui perenti ed economie nella spesa in conto capitale (mln di euro, anni 2003*-2007)

Anni	Totale residui in c/capitale in perenzione	Totale residui in c/capitale in economia	Totale
2007	2.882	169	3.051
2006	297	130	427
2005	317	149	466
2004	150	113	263
2003	137	90	227

Fonte: dati Mef

*Il dato relativo agli anni 2003-2005 si riferisce al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

¹⁶ L'indice di smaltimento dei residui mostra la dinamica dello smaltimento dei residui passivi per effetto del loro pagamento o della loro eliminazione.

¹⁷ Art.3 commi 36-39 della l.244/2007 (legge finanziaria 2008).

¹⁸ Dall'analisi risulta che circa il 60% dei residui andati in perenzione nel 2006 insiste su di un numero ristretto di capitoli (8), solo due dei quali classificati come contributi pluriennali.

1.4 Gli indicatori finanziari

I dati finanziari consentono anche alcune valutazioni relative alla capacità di spesa, differenziata per trasferimenti e investimenti diretti (i contributi pluriennali, data la loro natura sono stati esclusi). Indicazioni in tal senso possono ricavarsi dalla tabella 5, nella quale si riportano alcuni indicatori relativi alla velocità con cui l'amministrazione impegna le somme stanziare e procede al pagamento di somme già impegnate. In particolare, si riportano due indicatori che forniscono la misura di utilizzo delle risorse disponibili: la capacità di impegno effettivo (rapporto tra risorse impegnate effettivamente nell'anno¹⁹ e le risorse effettive potenzialmente impegnabili²⁰) e la velocità di cassa (pagamenti totali sui residui passivi iniziali e impegni totali).

Emerge una velocità di cassa sul totale della spesa in conto capitale di circa il 28%, con un valore ancora più basso se si considera la sola spesa diretta del Ministero, che risulta altresì sotto la media nella capacità di impegno. Va detto che tale metodologia di finanziamento presenta criticità peculiari²¹ e che, in generale, livelli bassi di tali rapporti potrebbero trovare spiegazione in problematiche particolari che insistono sui differenti capitoli di spesa. Peraltro, come si dirà successivamente, una più bassa capacità di impegno della spesa diretta non è necessariamente indicativa di minore efficienza della struttura, ma potrebbe sottintendere un migliore grado di definizione della decisione di spesa rispetto al caso della spesa delegata. Ciononostante il dato potrebbe anche implicare una certa difficoltà nella realizzazione della spesa per investimenti.

Tab. 5 – Ministero delle infrastrutture: analisi finanziaria per modalità di finanziamento (anno 2006)

	Velocità di cassa	Capacità di impegno effettivo
Totale spesa in conto capitale	28,21%	80,03%
di cui Trasferimenti	26,77%	72,38%
di cui Investimenti diretti	22,21%	62,82%

Fonte: dati Mef

2. Il quadro delle criticità

Gli indicatori finanziari presentati precedentemente, lungi dal pretendere di valutare l'attività di spesa e delle strutture ad essa preposte, hanno semplicemente una valenza di tipo sintomatico delle difficoltà connesse a tale attività nel settore delle infrastrutture e non forniscono informazioni adeguate a capire le modalità di allocazione delle risorse tra i diversi interventi e il loro effettivo stato di attuazione né l'efficacia dei programmi stessi. Data l'impostazione del bilancio, che prevede l'impegno complessivo della spesa pluriennale, molta cautela va utilizzata nel valutare la significatività della consistenza dei residui propri che pur evidenziando il ritardo nella realizzazione della spesa può considerarsi fisiologica, entro certi

¹⁹ Differenza tra risorse impegnate, compresi i residui di lettera F ad inizio anno, e i residui di lettera F a fine anno.

²⁰ Somma degli stanziamenti di competenza e i residui di lettera F all'1/1/2006.

²¹ Tale indicatore facendo riferimento alla spesa realizzata quasi totalmente dalle strutture decentrate del Mi risente di eventuali ritardi nelle assegnazioni delle risorse.

limiti. Peraltro, la misura dei residui è anche condizionata dai limiti imposti dalle esigenze della finanza pubblica e per cui le risorse (di cassa) risultano spesso insufficienti rispetto al numero degli interventi programmati.

L'attività di spesa del Mi presenta criticità connesse alle diverse fasi del processo decisionale, con riferimento sia al momento dell'individuazione degli interventi che alla fase della realizzazione degli stessi e delle connesse attività di monitoraggio e controllo; problematiche diverse connotano la spesa indiretta, cioè delegata a soggetti terzi, e quella diretta.

Nel primo caso, che costituisce, come si è detto, la componente di gran lunga prevalente della spesa in conto capitale, sono coinvolti diversi soggetti –pubblici e privati- esterni al Mi, beneficiari delle risorse e responsabili dell'attuazione degli interventi; pertanto, più che per altri ministeri, la qualità dell'attività di spesa è condizionata dalle caratteristiche del processo di decisione e delle procedure amministrative e di realizzazione della spesa stessa. Prima di entrare nel merito dell'analisi delle criticità connesse alla spesa delegata va precisato che si tratta di un tema suscettibile di modifiche nel tempo, in relazione all'evoluzione del federalismo e alla conseguente riallocazione delle competenze e funzioni tra i diversi livelli di governo. In questa prospettiva è ragionevole ipotizzare un ridimensionamento delle problematiche collegate alla spesa delegata in quanto il principio di sussidiarietà dovrebbe condurre alla riallocazione delle risorse dallo Stato ai livelli inferiori di governo senza vincolo di destinazione, mantenendo in capo al livello centrale la responsabilità soltanto delle opere di rilevanza nazionale²². La tematica richiama questioni di ampia portata e in divenire che vanno al di là dell'ambito di questo Rapporto; pertanto, l'analisi successiva e le raccomandazioni che ne conseguono si riferiscono all'assetto istituzionale esistente e vanno considerate all'interno del perimetro di competenze e funzioni oggi esistente.

Innanzitutto, va sottolineato che nel caso della spesa indiretta gli indicatori finanziari si presentano particolarmente inadeguati a cogliere i risultati dell'attività: infatti, anche un'elevata capacità di spesa non garantisce che l'opera sia realizzata dal beneficiario del finanziamento e che, quindi, gli obiettivi del programma siano conseguiti, anche in ragione di carenze che si manifestano nell'attività di controllo. A questo proposito, il sistema di finanziamento della spesa indiretta può “fare la differenza” per quanto riguarda sia la capacità di programmare i flussi di spesa che di esercitare il controllo sui beneficiari. L'analisi proposta nella sezione 3, attraverso la comparazione dei diversi strumenti di finanziamento, offre alcune indicazioni di intervento sulle modalità di finanziamento della spesa.

Le criticità connesse alla spesa delegata presentano connotati diversi in relazione all'oggetto dei diversi programmi di spesa, alle caratteristiche del processo di decisione e alla natura dei soggetti coinvolti. Nell'ambito dell'attività del gruppo di lavoro l'attenzione è stata posta sui programmi relativi a infrastrutture sociali (*Politiche abitative*) e alle infrastrutture economiche (*Opere strategiche*).

Il programma *Politiche abitative*, la cui dotazione di risorse è aumentata considerevolmente per effetto del d.l. 159/2007²³, interviene in un settore caratterizzato da una forte competenza regionale e degli enti locali e, quindi, offre spunti di riflessione in materia di coordinamento tra diversi livelli di governo. Nonostante la cautela sia d'obbligo, in ragione delle limitate informazioni disponibili, sono emersi elementi di criticità sia nella fase programmatica, per quanto attiene ai criteri di riparto delle risorse tra le regioni, sia con riferimento alla fase di

²² La problematica del finanziamento degli pubblici in un contesto federale è approfondita in C. Virno, *Gli aspetti regionali della spesa per investimenti pubblici*, Commissione tecnica della spesa pubblica, CR 7/03. Proposte in tal senso sono anche contenute in M. Ponti – P. Beria, *Criteri e pratiche di selezione dei progetti infrastrutturali in Italia*, mimeo, 2008.

²³ V. *supra*, par.1.1.

attuazione, che manifesta tempi lunghi di realizzazione e la mancanza di un sistema di monitoraggio centrale dei vari interventi finanziati e, al riguardo, vengono proposti alcuni possibili interventi.

Criticità particolari attengono alla spesa del Fondo opere strategiche (capitolo 7060) che individua le risorse destinate all'attuazione della legge obiettivo. Tra le tante problematiche collegate all'attuazione della legge obiettivo, in questa sede non si esaminano i profili di natura finanziario-contabili, già sottoposti ad analisi critica in varie Relazioni della Corte dei conti, ma si focalizza l'attenzione sui problemi del finanziamento che si presenta incerto, frammentario e parziale senza un disegno razionale di programmazione finanziaria e con seri problemi di sostenibilità. L'analisi svolta nella sezione 5 offre un quadro delle criticità connesse a tale sistema di finanziamento e delinea possibili azioni correttive.

Inoltre, aspetti problematici presenta anche il processo decisionale e valutativo che porta alla scelta degli interventi in quanto le decisioni di investimento sono abitualmente assunte sulla base di accordi tra amministrazioni escludendo il supporto di valutazioni economiche. Si tratta di un elemento di criticità non soltanto nell'allocazione delle risorse del Fondo opere strategiche ma anche, più in generale, nella programmazione della spesa per infrastrutture e che ha ripercussioni negative sull'efficienza e sull'efficacia delle risorse investite. La valutazione, peraltro, oltre a costituire un necessario e utile supporto per l'assunzione di scelte coerenti e razionali può comunque diventare uno strumento di circolazione delle informazioni e di trasparenza che aiuta a rendere più espliciti i criteri sottesi alla scelta del decisore pubblico. La sezione 6 offre alcune raccomandazioni su possibili linee di intervento in questo ambito.

In sostanza, il quadro delle criticità relativo alla spesa indiretta è prevalentemente riconducibile alle caratteristiche del processo di decisione che, al di là delle specificità proprie di ciascun programma di spesa, presenta elementi trasversali e in qualche modo strutturalmente collegati alla natura in conto capitale della spesa. Schematicamente il processo può essere così descritto: in fase di programmazione della spesa mancano procedure di valutazione che garantiscano l'allocazione efficiente delle risorse tra i diversi impieghi; le indicazioni provenienti dalla normativa contabile, molto stringenti nella definizione dei tempi di impegno delle risorse, spingono verso l'accelerazione della decisione di finanziamento e questa tendenza è enfatizzata dagli incentivi ai quali sono sottoposti i responsabili dei programmi di spesa, che vengono valutati prevalentemente sulla base di indicatori finanziari e non sul risultato della spesa²⁴. L'operare congiunto di questi fattori implica che la decisione di finanziamento venga assunta anche in assenza di requisiti adeguati (per esempio, in termini di grado di definizione del progetto) ad assicurare l'efficacia dell'intervento oltre che il rispetto delle previsioni di tempi e di costi²⁵. Inoltre, il risultato sfugge alla verifica e al controllo del soggetto finanziatore in quanto mancano sistematici flussi informativi e meccanismi efficaci di monitoraggio.

²⁴ V. *supra*, par. 1.2.

²⁵ La lunghezza dei tempi di realizzazione e gli scostamenti di tempi e di costi, rispetto a quelli preventivati, sono problematiche che in generale caratterizzano la realizzazione dei lavori pubblici. Si rinvia al *Rapporto intermedio* per le informazioni su tempi e costi delle opere pubbliche e sugli scostamenti rispetto alle previsioni riportate nella Relazione annuale al Parlamento per il 2006 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Recentemente (Ance– Esosfera, *Secondo rapporto sulle infrastrutture in Italia*, 2008) sono stati analizzati i tempi delle diverse fasi del processo di realizzazione di un'opera pubblica su un campione di 196 opere pubbliche di importo superiore ai 10 milioni di euro: mediamente 4 anni e 6 mesi per la progettazione delle opere di importo inferiore a 50 milioni di euro (6 anni per le opere di importo superiore a 50 milioni di euro); 4 mesi per la redazione del bando di gara; 8 mesi per la scelta del contraente per le opere di importo inferiore a 50 milioni di euro (1 anno e 2 mesi per le opere di importo maggiore di 50 milioni di euro); 97 giorni per la consegna dei lavori per le opere di importo inferiore a 50 milioni di euro (71 per quelle di importo maggiore di 50 milioni di euro); 106 giorni per la

Va sottolineato, comunque, che la questione della carenza dei flussi informativi non è specifica dell'attività del Mi, ma richiama il più ampio problema del monitoraggio degli investimenti pubblici e della sua scarsa efficacia. Elementi di criticità al riguardo derivano anche dall'esistenza di banche dati in capo a soggetti diversi e dalla carenza di coordinamento e “dialogo” tra le stesse, con conseguenti limitazioni nell'esplicazione delle loro potenzialità conoscitive e di controllo.

Infine, problematiche di altra natura caratterizzano la spesa diretta, quella cioè gestita dalle articolazioni territoriali del Mi, i Provveditorati interregionali delle opere pubbliche, che coinvolgono una quota prevalente del personale del Dicastero (circa il 67%). Si avverte peraltro che l'analisi e le raccomandazioni che ne conseguono si riferiscono all'assetto istituzionale esistente e, pertanto, prescindono da possibili ipotesi di riorganizzazione che, nella prospettiva del federalismo, dovrebbero tendere a un miglior coordinamento tra competenze statali e regionali. L'articolazione territoriale del Mi presenta elementi di criticità per quanto riguarda la distribuzione del personale sul territorio la cui variabilità non è spiegata né da variabili di contesto né da indicatori di *output* e sembrerebbe, dunque, che esistano spazi per interventi di razionalizzazione. Altro elemento critico è la mancanza di un'adeguata base informativa che limita le possibilità di valutazione delle attività svolte in sede decentrata, elemento indispensabile per la razionalizzazione nell'allocazione delle risorse.

3. Le modalità di finanziamento della spesa indiretta

3.1 Le tipologie di strumenti di finanziamento: profili quantitativi e qualitativi

Come si è già detto precedentemente, l'attività di spesa indiretta del Mi può essere finanziata attraverso tre diverse modalità: trasferimenti in conto capitale, contributi pluriennali e contributi in conto interessi. Con i trasferimenti si conferiscono le risorse ai soggetti pubblici e privati, con i contributi pluriennali il Mi provvede al servizio integrale (interessi e capitale) di mutui contratti da altri soggetti per la realizzazione di opere pubbliche mentre i contributi in conto interessi concorrono (in tutto o in parte) al finanziamento della sola quota interessi di tali mutui.

Nel 2007 l'80 % della previsione di spesa ha riguardato trasferimenti in conto capitale e contributi pluriennali; il 9 % i pagamenti diretti e il 4 % i contributi in conto interessi²⁶ (tab.6).

sottoscrizione del contratto con il soggetto affidatario per le opere di importo inferiore a 50 milioni di euro (92 giorni per le opere di importo superiore a 50 milioni di euro). Per quanto riguarda, poi, la fase realizzativa, con riguardo alle sole opere ultimate (79 su 196), il ritardo mediamente accumulato è quantificabile in nove mesi, pari al 43,2% circa del tempo contrattuale.

Il problema dei tempi lunghi di realizzazione e degli scostamenti significativi nei tempi di realizzazione delle opere rispetto a quelli preventivati è stato anche messo in evidenza dall'analisi svolta dall'Unità di verifica degli investimenti pubblici (Dipartimento delle politiche di coesione sviluppo, *Rapporto annuale 2007*) sugli interventi inseriti negli Accordi di programma quadro (Apq). I risultati indicano un tempo medio di realizzazione per gli interventi di importo superiore ai 5 milioni di euro pari a circa 10 anni mentre, per gli interventi al di sotto dei 5 milioni di euro di poco superiore ai 4 anni. I tempi di realizzazione risultano, inoltre, sistematicamente superiori rispetto a quelli inizialmente preventivati.

²⁶ I contributi in conto interessi riguardano prevalentemente l'edilizia abitativa e sono erogati alle cooperative edilizie, alle banche, agli istituti autonomi case popolari e alla Cassa Depositi e Prestiti. Si tratta per la quasi totalità di risorse afferenti al capitolo 1701e riguardano numerosi piani di gestione ciascuno dei quali riferibile a diversi tipi di beneficiari.

Tab. 6 – Composizione delle previsioni di spesa per modalità di finanziamento (mln euro, anno 2007)

Contributi in c/interessi	226	3,74%
Altre spese correnti	423	7,06%
Totale spese correnti	652	10,80%
Interventi diretti	576	9,55%
Contributi pluriennali	2.643	43,79%
Trasferimenti	2.165	35,87%
Totale spese c/capitale	5.384	89,20%
Totale generale	6.037	100%

Fonte: dati Mef aggiornati al 1 Marzo 2008

Non è chiara la logica sottesa alla coesistenza di tre diversi strumenti per il finanziamento di opere la cui realizzazione è delegata ad altri soggetti. L'analisi svolta induce a ritenere che nella maggior parte dei casi, la scelta di una modalità o l'altra di finanziamento sia motivata più dalle contingenti esigenze finanziarie dello Stato che dalla coerenza dello specifico strumento rispetto alla tipologia di investimento da realizzare²⁷.

3.2 I trasferimenti in conto capitale

I trasferimenti in conto capitale sono utilizzati come strumento di finanziamento per tutte le aree di intervento del Mi; la maggior parte delle risorse riguarda metropolitane, strade, interventi per Roma-capitale ed edilizia abitativa²⁸. I trasferimenti sono principalmente indirizzati ad amministrazioni locali e in misura minore riguardano anche imprese e altri enti pubblici²⁹.

Si tratta di un metodo di finanziamento che consente all'amministrazione centrale finanziatrice di accedere allo stesso tipo di informazioni a cui essa avrebbe accesso nel caso in cui fosse anche realizzatrice dell'opera; l'impegno dei fondi stanziati è assunto sulla base delle norme di contabilità di Stato e i relativi pagamenti sono effettuati in relazione allo stato di avanzamento dei lavori (Sal). Naturalmente, a questi vantaggi in termini di capacità di controllo, fa riscontro un impegno dal punto di vista dell'attività amministrativa collegata alla gestione del finanziamento.

La legge istitutiva di un investimento pubblico finanziato con il trasferimento in conto capitale individua per intero gli strumenti finanziari di copertura della spesa e tale circostanza ha reso, in un certo periodo storico, poco attraente questa tipologia di finanziamento privilegiando il ricorso a modalità alternative, come i contributi pluriennali, che consentivano di contabilizzare in ogni esercizio solo una piccola quota del costo complessivo dell'opera.

²⁷ Gran parte del materiale è tratto da Servizio studi dipartimentale della Ragioneria generale dello Stato, *Modalità di finanziamento delle spese per infrastrutture*, Marzo 2008 (studio elaborato nell'ambito del gruppo di lavoro della revisione della spesa).

²⁸ In termini di risorse assegnate i principali interventi finanziati con i trasferimenti riguardano i capitoli 7380 (800 milioni di euro), 7439 (544,5 milioni di euro), 7657 (212,4 milioni di euro), 7155 (poco più di 185,7 milioni di euro) e 7500 (circa 129,3 milioni di euro).

²⁹ Per il 2007 1.705 milioni sono destinati ai comuni e alle province, 77 milioni alle regioni, 147 milioni alle imprese pubbliche, tra cui l'Anas, e 185,7 milioni agli enti pubblici produttori di servizi economici.

3.3 I contributi pluriennali (ex limiti di impegno)

I contributi pluriennali sono utilizzati per tutte le aree d'intervento del Mi. Oltre agli interventi di cui alla legge obiettivo (cap. 7060 pari a circa 1 miliardo di euro)³⁰ sono finanziati con contributi pluriennali interventi per le vie di comunicazione, l'edilizia abitativa e di servizio, le opere marittime e portuali e quelle per Venezia³¹.

Questa tipologia di finanziamento nel corso degli anni ha visto modificare radicalmente le proprie caratteristiche. Fino al 2004 non si parlava di “contributi pluriennali” ma di “limiti di impegno”³², generalmente autorizzati da leggi pluriennali, con indicazione della decorrenza, della durata e dell'importo annuale. Rispetto ai trasferimenti, modulabili nell'ambito di un periodo di tempo di norma corrispondente a tre/cinque anni, il ricorso ai limiti d'impegno ha consentito di ridurre significativamente l'impatto annuale sul bilancio dello Stato del finanziamento di un investimento, ripartendo su numerosi esercizi (anche fino a trenta) il costo del finanziamento di un'opera. Le autorizzazioni di spesa venivano disposte, prevedendo l'attivazione di mutui o di altre operazioni di finanziamento, per i quali il limite d'impegno rappresentava l'onere annuale massimo per il bilancio dello Stato che se ne accollava il rimborso; la prima quota annuale autorizzata veniva iscritta nella competenza del bilancio a partire dall'anno di decorrenza e le successive quote erano proiettate in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale ed oltre.

A fronte della diluizione dell'impatto finanziario annuale di ciascun intervento, il ricorso ai limiti di impegno ha determinato però una serie di effetti negativi³³:

- riduzione della trasparenza e della significatività del bilancio poiché l'indebitamento effettivo dello Stato rimane “nascosto” nei conti dell'ente beneficiario; registrazione tra le spese in conto capitale sia delle spese correnti connesse al servizio del debito, sia delle quote di rimborso prestiti; scarsa rappresentatività del bilancio (anche quello pluriennale) e dell'effettivo impegno finanziario dello Stato per la realizzazione delle opere pubbliche;
- irrigidimento del bilancio, nella misura in cui aumenta la quota di spesa non comprimibile, corrispondente alle annualità per l'ammortamento di mutui già contratti;
- perdita di una informazione immediata (connessa alla “lettura” degli impegni e dei pagamenti di bilancio) circa l'effettivo stato di avanzamento delle opere dal momento che l'erogazione del mutuo ed il conseguente pagamento delle rate di rimborso non sempre sono collegati allo stato di avanzamento dell'opera.

A queste criticità derivanti dalla natura stessa dello strumento considerato si sono aggiunti problemi nuovi e diversi derivanti dalle modifiche introdotte nel 2002, quando si è stabilito che gli stanziamenti per limiti di impegno inutilizzati non potessero essere mantenuti in

³⁰ Le specificità della legge obiettivo sono analizzate nella sez. 5.

³¹ In termini di risorse assegnate i principali interventi finanziati con i contributi pluriennali riguardano i capitoli 7760 (369 milioni di euro), 7561 (215,5 milioni di euro), 7274 (215,5 milioni di euro), 7187 (poco più di 180 milioni di euro), 7188 (circa 179 milioni di euro), 7563 (174 milioni di euro). Tutti gli altri interventi riguardano spese inferiori ad un ammontare di 50 milioni di euro.

³² Articolo 20, comma 8 e seguenti della legge n. 468 del 1978.

³³ Un approfondimento delle problematiche dei “limiti di impegno”, con riferimento alla spesa in conto capitale in generale, è stato svolto dalla Commissione tecnica della spesa pubblica (v. R. Onori- L. Manieri-Elia- G. Nonne, *La spesa in conto capitale nel bilancio dello Stato: dieci anni di esperienza*, CR. 35/90 e D. Giarda – R. Onori, *Strutture e regole per le spese di parte capitale del bilancio dello Stato*, CR. 19/91).

bilancio per più di un anno³⁴. Questa riforma, finalizzata a ridurre la formazione di residui di stanziamento e ad incentivare un più celere espletamento delle procedure preliminari all'avvio della realizzazione di un'opera ha di fatto indotto un'accelerazione nella fase della decisione dell'intervento da finanziare anche senza garantire la valutazione preventiva sulla qualità e sostenibilità dell'investimento stesso. Nei fatti, si sono ridotti i requisiti richiesti per l'impegnabilità dello stanziamento, consentendo alle Amministrazioni centrali di assumere l'impegno anche soltanto sulla base della delibera Cipe di ripartizione e quantificazione dei fondi e dell'individuazione dell'amministrazione assegnataria.

Da un punto di vista contabile, alla riduzione dei residui di stanziamento si è accompagnato l'aumento di quelli propri; dal punto di vista della qualità della spesa, l'accelerazione indotta dalla normativa contabile ha reso possibile l'accesso al finanziamento anche a interventi con caratteristiche di utilità e fattibilità non sufficientemente definite. Questa tendenza può essere anche indirettamente rafforzata dal tipo di indicatori del sistema di controllo strategico collegati ai programmi del Mi, che, come si è detto precedentemente, sono prevalentemente orientati al controllo finanziario e, pertanto, determinano incentivi verso l'accelerazione dell'impegno di spesa con scarsa attenzione al risultato³⁵.

Il legislatore, anche in seguito ai chiarimenti di Eurostat sull'appropriato trattamento contabile dei limiti di impegno ai fini del debito e dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche³⁶, ha assunto una serie di iniziative tese a disincentivare il ricorso a questo strumento, trasformando i limiti di impegno autorizzati in contributi pluriennali le cui modalità di utilizzo da parte delle amministrazioni beneficiarie sono soggette a specifici vincoli³⁷. Poiché nel 2004 risultavano iscritti in bilancio molti limiti di impegno/contributi pluriennali, per i quali non risultavano ancora avviate le correlate operazioni finanziarie, è sorta l'esigenza di individuare un meccanismo di monitoraggio e controllo che consentisse l'attivazione delle operazioni finanziarie sottostanti nei limiti compatibili con le previsioni in termini di fabbisogno (debito) e di indebitamento netto. Più recentemente, è stato previsto che per l'attualizzazione dei contributi pluriennali sia necessaria l'autorizzazione del Mef e che ne debbano essere valutati gli eventuali effetti negativi sui conti pubblici³⁸, con il conseguente rallentamento dell'utilizzo degli stanziamenti nella prima metà del 2007.

Ai fini della qualità della spesa va comunque rilevato che queste recenti modifiche hanno lasciato inalterato il quadro delle criticità prima delineato, in quanto i contributi pluriennali presentano le medesime caratteristiche dei limiti di impegno per quanto riguarda i limitati requisiti effettivi di "impegnabilità" e l'incapacità di fornire elementi di informazione e controllo sullo stato di avanzamento dei lavori. Né sono diverse le conseguenze dell'utilizzo dei contributi pluriennali rispetto a quelle dei limiti di impegno in termini di trasparenza e significatività del bilancio e della sua rigidità. Infatti, benché la legge abbia stabilito che i contributi non siano necessariamente e automaticamente collegati all'attivazione di mutui con onere a totale carico

³⁴ D.l. n. 194 del 2002, convertito, con modificazioni dalla l. n. 246 del 2002 – Circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 13 del 2004. Precedentemente, gli stanziamenti per limiti di impegno potevano essere mantenuti in bilancio fino a tre anni dopo l'iniziale autorizzazione prima di andare in economia.

³⁵ V. *supra*, par. 1.2.

³⁶ Ai fini della determinazione del debito pubblico e dell'indebitamento netto della PA, in base ai criteri Sec 95 concordati in sede europea, i mutui contratti da altri soggetti con onere di rimborso a totale carico dello Stato vengono riattribuiti a quest'ultimo nella misura in cui il mutuo viene effettivamente "tirato" e le relative rate di rimborso vengono scomposte tra quota interessi e quota capitale e corrispondentemente ricontabilizzate. In altre parole è come se lo Stato si indebitasse direttamente sul mercato per reperire le risorse necessarie per la realizzazione dell'opera e, successivamente, le trasferisse all'ente beneficiario.

³⁷ Legge finanziaria per il 2004 (l. n. 350/2003), art. 4 comma 177, e successive modificazioni e integrazioni.

³⁸ Commi 511 e 512 della l. n. 296/2007 (legge finanziaria per il 2007).

statale, essa ha lasciato in capo al beneficiario del contributo la possibilità di chiedere “l’attualizzazione” della quota annuale attraverso operazioni finanziarie con istituti di credito ponendone l’onere di rimborso a totale carico dello Stato (a valere sul medesimo contributo). Tale possibilità, di fatto, è stata esercitata per la stragrande maggioranza dei contributi pluriennali.

3.4 Considerazioni conclusive e raccomandazioni

Come si è detto, trasferimenti in conto capitale e contributi pluriennali implicano effetti diversi su aspetti rilevanti dell’attività di spesa. In particolare, i trasferimenti in conto capitale comportano maggiore trasparenza e rappresentatività del bilancio e altresì una migliore capacità di controllo sulla realizzazione della spesa anche se va sottolineato che si tratta di un controllo soltanto dal punto di vista finanziario che non esaurisce, pertanto, la necessità di monitorare l’efficienza e l’efficacia dell’intervento³⁹. A fronte di questi vantaggi, i trasferimenti presentano un maggiore impegno dal punto di vista amministrativo e comportano, rispetto ai contributi pluriennali, a parità di ammontare complessivo di stanziamenti, la modulazione della spesa su un arco temporale meno lungo, corrispondente all’effettiva durata dei lavori necessari per realizzare l’opera, con possibili effetti restrittivi sulla capacità di attivazione di investimenti.

Nella logica della *revisione della spesa*, per migliorare la capacità di controllo dell’attività di spesa delegata e la possibilità di monitorare, anche attraverso i dati di bilancio, l’utilizzo delle risorse, l’azione avviata per la riduzione dell’utilizzo dei contributi pluriennali andrebbe proseguita e condotta in modo più incisivo, anche attraverso la trasformazione dei contributi pluriennali non ancora attivati in trasferimenti⁴⁰, ad eccezione degli interventi previsti dalla legge obiettivo, in ragione delle loro peculiarità finanziarie e procedurali⁴¹. In particolare, si formulano le seguenti raccomandazioni:

RACCOMANDAZIONE 1. L’utilizzo dei contributi pluriennali nel finanziamento degli investimenti pubblici riduce la flessibilità e la trasparenza del bilancio dello Stato e la capacità di controllo sulla realizzazione della spesa. Si suggerisce una ricognizione puntuale dei contributi pluriennali iscritti nel bilancio statale per accertarne l’effettiva attivazione: per i contributi già attivati è opportuno predisporre un prospetto riepilogativo dello stato di avanzamento delle opere, da inserire come allegato alla Relazione previsionale e programmatica o al Dpef, mentre per quelli non ancora attivati, tranne che per gli interventi finanziati con la legge obiettivo, si suggerisce la conversione in trasferimenti.

RACCOMANDAZIONE 2. La conversione dei contributi pluriennali in trasferimenti dovrebbe consentire, attraverso l’utilizzo della tabella F della legge finanziaria, la modulazione annuale della spesa ripartita in coerenza con il fabbisogno finanziario connesso allo stato di avanzamento dei lavori delle singole opere. Va comunque garantita la certezza dei finanziamenti (nell’ammontare e nei tempi dovuti) fin dal momento dell’approvazione dell’opera, mediante l’assunzione di impegni contabili inderogabili per ciascuno degli esercizi futuri nei quali è previsto si verifichi la spesa.

³⁹ La necessità della valutazione ex post è richiamata nella sezione 6.

⁴⁰ Un precedente in tal senso è riscontrabile nella soppressione dei mutui a totale carico del Ministero del tesoro nel 1997.

⁴¹ Per esempio, la presenza di una struttura *ad hoc*, la Struttura di missione, con ampie competenze in fase istruttoria e sulla realizzazione, in linea di principio consente di affrontare i problemi del monitoraggio.

La modulazione annuale richiede che il Mi effettui un monitoraggio sistematico dell'avanzamento fisico degli interventi stessi e ne dia comunicazione periodica al Mef per l'aggiornamento dei tendenziali di spesa e l'eventuale rimodulazione temporale dello stanziamento. Potranno prevedersi solo eventuali rimodulazioni degli stanziamenti annuali in coerenza con il relativo fabbisogno, fermo restando il limite di spesa complessivo autorizzato dalla legge.

Inoltre, per sottolineare l'inderogabilità degli impegni contabili sottesi alla spesa ripartita potrebbe prevedersi uno specifico allegato alla legge finanziaria che indichi per quali interventi sono stati assunti i predetti impegni pluriennali oppure una loro specifica indicazione nella richiamata tabella F.

4. Le politiche abitative

4.1 L'attività della Direzione generale per le politiche abitative

La Direzione generale per le politiche abitative è articolata in sette uffici di livello dirigenziale non generale, denominati divisioni, e svolge le funzioni di competenza del Mi nei seguenti ambiti:

- sistema delle città e politiche urbane;
- misure dirette a far fronte al disagio abitativo;
- edilizia residenziale, agevolata, sovvenzionata e cooperative edilizie;
- disciplina delle locazioni;
- iniziative sociali e comunitarie in materia di accesso all'abitazione;
- programmi di riqualificazione urbana: recupero del patrimonio edilizio e relative politiche di incentivazione, società di trasformazione urbana, Prusst, contratti di quartiere;
- monitoraggio del fenomeno dell'abusivismo edilizio;
- supporto agli enti locali e alle regioni nella individuazione e repressione dell'abusivismo edilizio;
- repressione delle violazioni urbanistiche e coordinamento dell'attività delle commissioni per l'uso della forza pubblica;
- osservatorio nazionale della condizione abitativa.

I programmi di spesa gestiti dalla Direzione si possono suddividere in programmi a regime e in fase di perfezionamento.

Tra i programmi di spesa a regime rientrano:

- i Programmi sperimentali di recupero urbano chiamati “Contratti di quartiere I” (1996) e “Contratti di quartiere II” (2001);
- il Programma straordinario di edilizia residenziale per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato (1991)⁴²;

⁴² Il programma ha uno stanziamento complessivo di circa 491 milioni di euro ed è finalizzato all'attuazione di interventi di nuova costruzione di edilizia residenziale, alla realizzazione di edifici commerciali e terziari e alle relative opere di urbanizzazione. Le risorse non impegnate alla scadenza del termine del 31 dicembre 2007 sono assegnate al rifinanziamento del programma “Contratti di quartiere II”.

- i Programmi per la costruzione, l'ampliamento o il recupero di immobili destinati a sedi di comunità terapeutiche per tossicodipendenti (1990)⁴³;
- l'attuazione della riforma delle locazioni ad uso abitativo (1998)⁴⁴.

Fra questi, i Contratti di quartiere I e II assorbono la maggior parte delle risorse statali (circa 1,2 mld di euro complessivamente). Si tratta di cofinanziamenti statali per la realizzazione di interventi di riorganizzazione urbana in ambiti caratterizzati da condizioni di disagio abitativo ed economico-sociale che, nonostante avviati da tempo, presentano elementi di criticità dal punto di vista della realizzazione⁴⁵. Inoltre, al programma Contratto di quartiere II sono assegnate risorse quantificabili in circa 215 milioni di euro, originariamente destinate al programma di edilizia residenziale per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato e non impegnate alla scadenza del termine del 31 dicembre 2007⁴⁶.

Nella categoria dei programmi in fase di attuazione sono compresi:

- il Programma per la riduzione del disagio abitativo nei comuni metropolitani (2006);
- il Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica (2007);
- il rifinanziamento dei Contratti di quartiere II (2007)⁴⁷;
- il Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile (2008).

Per ridurre il disagio abitativo il Mi ha orientato gli enti locali alla realizzazione di interventi o progetti speciali caratterizzati da rapidità attuativa e fattibilità tecnica e amministrativa dando priorità a interventi di recupero del patrimonio edilizio già esistente e non occupato. Oltre 99 milioni di euro sono stati ripartiti (d.m. 16 marzo 2006) tra i 14 comuni metropolitani per interventi speciali finalizzati alla realizzazione di alloggi sperimentali e a progetti speciali per aumentare la disponibilità di alloggi di edilizia sociale da destinare prioritariamente ai soggetti sottoposti a sfratto esecutivo⁴⁸.

Il programma straordinario di edilizia residenziale pubblica finanzia interventi per l'importo di circa 544 milioni di euro ed è finalizzato prioritariamente al recupero e all'adattamento funzionale di alloggi di proprietà degli ex Iacp o dei comuni, non occupati, all'acquisto o alla locazione di alloggi, nonché all'eventuale costruzione di alloggi, da destinare prioritariamente a soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della l. 8 febbraio 2007 n. 9. Con d.m. 18 dicembre 2007 sono stati individuati gli interventi prioritari ed immediatamente realizzabili, sulla base degli elenchi trasmessi dalle regioni e province autonome ed effettuato il riparto delle risorse tra le regioni⁴⁹.

⁴³ A questi programmi sono state attribuite risorse pari a circa 155 milioni di euro negli anni 1990, 1991 e 1992.

⁴⁴ L'attuazione della riforma delle locazioni ad uso abitativo ha riguardato, oltre la fissazione di nuovi criteri generali per la stipula dei contratti agevolati, la ripartizione annuale tra le regioni e province autonome delle risorse assegnate annualmente al Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione, nonché l'aggiornamento dell'elenco dei comuni ad alta tensione abitativa. Il d.m. 3 settembre 2007, ripartisce tra le regioni e province autonome le risorse assegnate per il 2007 al Fondo di sostegno, pari a circa 210 milioni di euro; il Mi nel gennaio 2008, ha richiesto alle regioni e province autonome i dati necessari per poter procedere al nuovo riparto delle risorse assegnate al Fondo per il 2008 dalla legge finanziaria n. 244 del 24 dicembre 2007.

⁴⁵ V. par. 4.3.

⁴⁶ Comma 1, articolo 21 bis del d.l. 1 ottobre 2007, n. 159.

⁴⁷ Come si è detto, il programma Contratti di quartiere II è stato rifinanziato con d.m. per complessivi 215 milioni di euro.

⁴⁸ Gli interventi sono finanziati per il 50% con il contributo statale e per il restante 50% con risorse poste a carico del singolo comune e della regione o di operatori pubblici o privati aderenti alle singole iniziative.

⁴⁹ Il 17 marzo 2008 è stata inviata ai soggetti competenti la circolare attuativa propedeutica al d.m. di ammissione definitiva al finanziamento degli interventi individuati.

Il “Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile” dispone di un finanziamento statale pari a 280 milioni di euro⁵⁰ ed è finalizzato a incrementare la disponibilità di alloggi da offrire in locazione a canone sostenibile nonché a migliorare l’equipaggiamento infrastrutturale dei quartieri caratterizzati da condizioni di forte disagio abitativo.

4.2 La ripartizione dei fondi alle regioni

Le politiche abitative coinvolgono significative competenze regionali e degli enti locali e pertanto il Mi, in attuazione dei propri programmi di spesa deve prioritariamente effettuare il riparto tra le regioni delle risorse complessivamente dedicate a ciascun programma.

Fino al 1998 i criteri generali di riparto sono stati definiti dal Comitato per l’edilizia residenziale (Cer)⁵¹ e sottoposti all’approvazione del Cipe⁵². Nell’ambito del gruppo di lavoro non è stato possibile avere informazioni di dettaglio per quanto riguarda la costruzione dei coefficienti di riparto per i singoli programmi di spesa al fine di valutarne l’adeguatezza. Peraltro, esaminando i coefficienti di riparto utilizzati per alcune leggi di spesa (riportati nei decreti ministeriali o nelle delibere Cipe) sembrerebbe che tali coefficienti siano rimasti inalterati dal 2000 (tab. 7) con scarsa considerazione dell’evoluzione nel tempo del fenomeno del disagio abitativo. La tabella 7 evidenzia anche che questi coefficienti sembrerebbero condizionati dalla popolazione residente, anche se va rilevato che questa rappresenta solo una delle variabili rilevanti⁵³.

Elementi informativi utili per l’aggiornamento dei coefficienti di riparto sono contenuti nel recente rapporto⁵⁴ commissionato a Nomisma dalla Direzione generale per l’edilizia residenziale e le politiche urbane e abitative, con l’obiettivo di quantificare la dimensione reale dei fenomeni di disagio abitativo delle famiglie. Il rapporto rileva che questo disagio si può manifestare essenzialmente in quattro modi –mancanza di un’abitazione o rischio concreto di perderla; condizione di sovraffollamento; incapacità economica di fare fronte alle spese necessarie per l’abitazione; mancanza o insufficiente qualità di alcune dotazioni di base dell’abitazione – ed evidenzia la situazione attuale e prospettica del disagio abitativo delle famiglie italiane, riportando indicatori sia di tipo economico (ad esempio, incidenza della spesa per l’abitazione, reddito pro capite), sia di tipo qualitativo (ad esempio, dimensione delle abitazioni, regolarità nell’erogazione dell’acqua), sia indici di affollamento medio e di accessibilità al bene casa, per ripartizione geografica e ampiezza del comune per gli anni più recenti.

⁵⁰ Al finanziamento statale si aggiungono cofinanziamenti regionali da confermare per complessivi 84 milioni di euro e cofinanziamenti comunali in misura pari ad almeno il 14% del finanziamento complessivo Stato-regione in relazione a ciascuna proposta di intervento (d.m. 28 marzo 2008).

⁵¹ Il Cer, istituito dalla l. n. 865 del 1971 è stato soppresso dal d.lgs. n. 112 del 1998 contestualmente al trasferimento delle competenze in materia settoriale alle regioni.

⁵² Gli ultimi riferimenti ai coefficienti di riparto delle risorse, utilizzati per i programmi di spesa “Contratti di quartiere I e II”, per il programma straordinario di edilizia residenziale pubblica e per il programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile, risalgono alla delibera Cipe del 22 dicembre 1998.

⁵³ Per esempio, la variazione dei nuclei familiari e il reddito pro capite sono citati nella delibera Cipe del 27 ottobre 1988.

⁵⁴ Nomisma, *La condizione abitativa in Italia*, settembre 2007.

Tab. 7 – Coefficienti di riparto in alcuni programmi di edilizia pubblica dal 1977 ad oggi

Regione	COEFFICIENTI DI RIPARTO								Popolazione 1.1.2007
	L. n.513 del 1977 (a)	L. n. 67 1988 art.22 (b)	L. n.457 del 1978 (c)	L. n. 179 del 1992 (d)	L. n 388 del 2000 art. 145 com.33 (e)	L. n 21 del 2001 (f)	L. n.222 2007 art. 21 (g)	D.m. 30 dicembre 2002 (h)	
Piemonte	5,87%	5,87%	8,40%	8,40%	8,69%	8,69%	8,69%	8,69%	7,36%
Valle d'Aosta	0,15%	0,14%	0,16%	0,16%	0,18%	0,18%	0,18%	0,18%	0,21%
Lombardia	11,60%	11,35%	14,09%	14,09%	14,51%	14,51%	14,51%	14,51%	16,14%
Trento+Bolzano	3,10%	3,03%	3,03%	3,03%	3,03%	3,03%	3,03%	3,03%	1,68%
Veneto	5,18%	5,28%	5,73%	5,73%	6,01%	6,01%	6,01%	6,01%	8,07%
Friuli-Venezia Giulia	2,46%	2,05%	1,93%	1,93%	2,10%	2,10%	2,10%	2,10%	2,05%
Liguria	2,84%	2,36%	3,29%	3,29%	3,40%	3,40%	3,40%	3,40%	2,72%
Emilia-Romagna	4,45%	4,50%	5,26%	5,26%	5,93%	5,93%	5,93%	5,93%	7,14%
Toscana	4,71%	4,34%	5,54%	5,54%	5,78%	5,78%	5,78%	5,78%	6,15%
Umbria	0,79%	1,09%	1,10%	1,10%	1,45%	1,45%	1,45%	1,45%	1,48%
Marche	1,46%	1,78%	1,70%	1,70%	1,89%	1,89%	1,89%	1,89%	2,60%
Lazio	12,41%	10,75%	10,55%	10,55%	10,21%	10,21%	10,21%	10,21%	9,29%
Abruzzo	2,24%	2,57%	2,48%	2,48%	2,48%	2,48%	2,48%	2,48%	2,22%
Molise	0,46%	0,95%	0,62%	0,62%	0,55%	0,55%	0,55%	0,55%	0,54%
Campania	10,49%	11,73%	11,55%	11,55%	10,89%	10,89%	10,89%	10,89%	9,79%
Puglia	8,06%	8,79%	7,12%	7,12%	6,60%	6,60%	6,60%	6,60%	6,88%
Basilicata	1,48%	1,81%	1,14%	1,14%	0,95%	0,95%	0,95%	0,95%	1,00%
Calabria	7,18%	6,25%	4,79%	4,79%	4,41%	4,41%	4,41%	4,41%	3,38%
Sicilia	11,78%	11,64%	8,10%	8,10%	7,37%	7,37%	7,37%	7,37%	8,48%
Sardegna	3,35%	3,70%	3,39%	3,39%	3,53%	3,53%	3,53%	3,53%	2,81%

Fonte: elaborazione Ctfp

- (a) Provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei programmi in corso, finanziamento di un programma straordinario e canone minimo dell'edilizia residenziale pubblica.
 (b) Edilizia agevolata in finanziaria 1988. Interventi per il biennio 1990-1991
 (c) Norme per l'edilizia residenziale pubblica: riparto risorse residue delibera Cipe 22 dicembre 1998
 (d) Norme per l'edilizia residenziale pubblica: programmazione per il quadriennio 1992-1995. I coefficienti di riparto si riferiscono al solo biennio 1994-1995
 (e) Interventi per edilizia residenziale in finanziaria 2001
 (f) Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione
 (g) Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica (Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 1° ottobre 2007, n. 159, art.21)
 (h) Contratti di quartiere II, ripartizione somme art. 21 bis l. n. 222 2007

4.3 La selezione e l'attuazione dei programmi

La competenza regionale in materia di politiche abitative si riflette nella fase di selezione degli interventi da finanziare: l'Amministrazione centrale ripartisce le risorse fra le regioni, che poi provvedono alla fase della selezione o attraverso la predisposizione di un bando (al quale partecipano gli enti locali) oppure indicando direttamente gli interventi prioritari, sulla base della propria programmazione. Nel caso in cui si operi attraverso il bando, il Mi normalmente svolge un ruolo di supporto nei confronti delle regioni (indicando i criteri e gli elementi irrinunciabili che devono essere presenti nel bando) e, in ogni caso, è rappresentato nelle commissioni che svolgono le selezioni. In generale, sulla base delle limitate informazioni disponibili, sembra che la selezione degli interventi avvenga sulla base della progettazione preliminare, e che il finanziamento avvenga solo all'approvazione del progetto definitivo.

Complessivamente, l'iter procedurale sotteso all'assegnazione del finanziamento è abbastanza complesso. Ad esempio, per i Contratti di quartiere II l'iter procedurale, in seguito al riparto delle risorse, prevede bandi di gara regionali ai quali i comuni interessati rispondono presentando le loro proposte (nella forma di progetti preliminari) che una commissione mista valuta, sulla base dei requisiti fissati nel d.m. del 30 dicembre 2002. Anche in questo caso, le informazioni rese disponibili all'interno del gruppo di lavoro non hanno consentito di conoscere nel dettaglio i criteri utilizzati dalla commissione e, comunque, il processo di selezione non sembra essere diretta responsabilità del Mi ma delle regioni che generalmente partecipano al cofinanziamento di questi programmi. Una volta operata la selezione, l'Amministrazione centrale stipula i protocolli d'intesa con i comuni selezionati e con le rispettive regioni. A seguito

dei protocolli d'intesa le amministrazioni interessate procedono alla formalizzazione dei relativi accordi di programma, contestualmente alla presentazione di progetti definitivi. Infine, la stipula delle convenzioni con i comuni selezionati, determina l'assegnazione dei fondi. Sulla base delle informazioni fornite all'interno del gruppo di lavoro lo stato di attuazione del programma consiste nella sottoscrizione di 134 convenzioni su 198.

La realizzazione di programmi che prevedono la coesistenza di diversi attori a diversi livelli di governo presenta elementi di criticità che possono essere esemplificati dal programma “Contratti di quartiere I”, avviato a partire dal 1996. La tabella 8 ne riporta lo stato di attuazione, al 1 febbraio 2008. I comuni beneficiari del finanziamento statale sono complessivamente 57. La stipula delle convenzioni è avvenuta principalmente durante l'anno 2000, ma per alcuni comuni, le convenzioni sono state firmate anche nel corso del 2005. La colonna “numero di giorni trascorsi” indica il numero di giorni che passa tra la data della stipula della convenzione e la data di inizio lavori. In media passano circa 2 anni fra questi due momenti, in particolare con 13 comuni che impiegano fino a 500 giorni per iniziare i lavori e 8 comuni per i quali si registra un “ritardo” di più di 1.000 giorni. Le previsioni sulla fine dei lavori risultano ampiamente disattese.

La tabella 9 riassume lo stato di attuazione del programma suddividendo i comuni in 6 classi in base allo stato avanzamento dei lavori. Emerge che la maggior parte dei comuni ha uno stato di avanzamento compreso fra il 10% e il 30% ed, in media, passano 820 giorni fra la stipula della convenzione e l'inizio dei lavori; 15 comuni sono a più dell'80% dello stato di avanzamento lavori e mediamente, per questi comuni, il numero di giorni trascorsi fra questi due momenti è di 650 giorni; 10 comuni ancora non hanno iniziato i lavori e solo 5 comuni hanno realizzato le opere. Dalle poche informazioni disponibili appare che, relativamente a questi 5 interventi, siano passati mediamente 962 giorni per la realizzazione delle opere⁵⁵ e ulteriori 518 giorni per ottenere il decreto di collaudo⁵⁶.

In generale, le informazioni riguardanti l'attuazione dei diversi programmi di spesa gestiti dalla Direzione politiche abitative sono scarse, in quanto il controllo sull'attuazione delle opere compete agli enti locali; le informazioni a disposizione riguardano la componente finanziaria definitivamente assegnata ad ogni programma (non dunque ad ogni singolo intervento) per ogni comune beneficiario, la data di inizio lavori e quella della fine presunta dei lavori, e, in alcuni casi, la percentuale di erogazione dei fondi. È dunque difficile capire esattamente lo stato di attuazione dei programmi, a valle degli eventuali accordi firmati con le regioni o gli enti locali, o a valle dell'emanazione dei decreti di finanziamento definitivo.

Non esiste di fatto un sistema centrale di monitoraggio capillare dei vari interventi finanziati. Il Mi è titolare di competenze più in materia di indirizzo delle politiche che di attuazione e lamenta una mancanza di coordinamento tra le diverse istituzioni preposte alla raccolta di informazioni per il monitoraggio degli investimenti pubblici in materia di politiche abitative. Non sembra, peraltro, che un'efficace soluzione a questi aspetti critici possa essere offerta dalla costituzione dell'Osservatorio nazionale e degli Osservatori regionali sulle politiche abitative, ai quali sono destinate risorse pari all'1 % del finanziamento complessivo di 550 milioni di euro per il programma straordinario di edilizia residenziale pubblica⁵⁷.

⁵⁵ La durata dei lavori oscilla da un minimo di 651 giorni a un massimo di 1.283 giorni.

⁵⁶ Il numero di giorni tra la fine dei lavori e il collaudo va da un minimo di 248 giorni a un massimo di 804 giorni.

⁵⁷ Comma 4, articolo 21 del d.l. 1 ottobre 2007, n. 159.

Tab. 8 Comuni beneficiari del programma “Contratti di quartiere I”

N.	Comune	Importo finanziamento (euro)	Stipula convenzione	Inizio lavori	N. giorni trascorsi	Fine lavori presunto	Stato avanzamento lavori
1	Torre Annunziata	4.529.801,50	11/07/2002	21/10/2004	833	21/10/2008	20%
2	Torino	10.329.137,98	06/12/2000	04/04/2002	484	04/04/2006	60%
2	Torino	10.329.137,98	06/12/2000	05/09/2005	1734	05/09/2009	60%
3	Livorno	10.329.137,98	03/10/2000	06/11/2002	764	06/11/2007	30%
4	Terni	4.699.757,78	22/02/2001	30/09/2002	585	25/03/2004	60%
4	Terni	4.699.757,78	22/02/2001	23/01/2004	1065	23/07/2006	60%
5	Campobasso	8.173.860,04	12/10/2000	10/05/2003	940	10/05/2006	30%
6	Crotone	10.329.137,98	02/08/2000	29/01/2002	545	04/01/2007	85%
7	Palermo	4.131.655,19					
8	Bologna	1.998.434,22	12/11/2001	13/11/2002	366	13/11/2004	100%
9	Cerignola	9.296.244,18	03/07/2001	26/05/2003	692	16/11/2005	80%
10	Vigevano	4.101.653,95	28/03/2000	19/03/2002	721	19/03/2005	100%
11	Valmontone	2.751.682,36	11/05/2001	04/11/2004	1273	04/11/2007	20%
12	Ascoli Piceno	4.889.297,46	30/07/2001	01/02/2008	2377		
13	Aosta	10.326.555,70	17/06/2002	02/02/2008	2056		
15	Padova	10.329.137,98	27/01/2000	07/03/2001	405	07/03/2004	90%
16	Genova	8.920.804,55	28/06/2000	15/03/2001	260	15/03/2004	75%
16	Genova	8.920.804,55	28/06/2000	29/05/2002	700	29/05/2002	70%
17	Potenza	10.329.137,98	11/07/2002	11/10/2004	823	11/10/2010	60%
18	Cagliari	5.103.503,13	06/07/2001	16/03/2003	618	16/09/2004	20%
19	Giulianova	6.129.826,94	25/06/2002	12/05/2003	321	12/08/2006	60%
19	Giulianova	6.129.826,94	25/06/2002	11/02/2005	962	11/08/2008	20%
20	Monfalcone	9.814.260,92	30/10/2000	15/10/2002	715	15/04/2007	30%
21	Vibo Valentia	8.005.081,93	20/12/2000	13/12/2002	723	13/03/2006	90%
22	Avellino	10.329.137,98	16/06/2000	25/03/2002	647	25/08/2005	90%
23	Cosenza	4.258.187,13	06/07/2000	10/05/2002	673	10/09/2005	90%
24	Pinerolo	4.653.000,17	14/07/2000	27/11/2001	501	27/04/2004	100%
25	Palma di Montechiaro	4.542.624,55	24/01/2001	13/09/2002	597	13/03/2005	90%
26	Napoli	10.184.397,84	10/07/2000	04/10/2002	816	04/12/2004	90%
27	Caltanissetta	9.545.156,41	29/11/2000	02/12/2002	733	12/12/2005	60%
28	Spoletto	7.857.246,15	12/07/2001	09/01/2003	546	09/03/2007	90%
29	Siena	7.499.784,70	04/10/2000	15/11/2004	1503	15/11/2007	30%
30	Rimini	8.914.046,08	12/07/2001	04/04/2002	266	04/04/2005	90%
31	Castellammare di Stabia	10.104.572,19	31/07/2002	01/02/2008	2011		
32	Taranto	9.003.460,26	30/05/2000	20/10/2003	1238	20/10/2006	80%
33	Piana degli Albanesi	2.586.627,90	10/08/2001	06/09/2002	392	01/12/2003	100%
34	Gela	5.380.706,20	15/06/2001	15/11/2004	1249	15/11/2007	30%
35	Ruvo di Puglia	3.202.032,77	14/11/2000	27/09/2002	682	27/09/2004	60%
36	Bojano	2.594.163,00	31/01/2001	16/11/2001	289	16/05/2004	60%
37	Cinisello Balsamo	9.234.199,78	05/04/2000	08/07/2002	824	13/07/2005	90%
38	Samarate	3.026.410,03	18/02/2003	12/12/2005	1028	05/06/2007	30%
39	Parma	3.016.108,30	12/02/2001	13/09/2001	213	13/06/2004	90%
40	Fermo	6.884.448,95	14/11/2000	05/08/2002	629	05/08/2006	10%
40	Fermo	6.884.448,95	14/11/2000	07/04/2003	874	07/04/2007	80%
41	Piacenza	5.009.631,92	10/11/2000	28/02/2002	475	18/02/2005	100%
42	Roma	6.455.711,24	15/07/2002	22/03/2006	1346	22/03/2009	20%
42	Roma	6.455.711,24	15/07/2002	01/02/2008	2027		
43	Reggio Calabria	10.188.632,44	14/02/2001	02/02/2008	2544		
44	Pisa	1.851.497,98	04/08/2005	03/02/2008	913		
45	Ariccia-Albano	10.329.137,98	24/02/2000	26/11/2001	641	26/08/2004	90%
45	Ariccia-Albano	10.329.137,98	24/02/2000	21/01/2002	697	21/10/2004	90%
46	Bari	4.097.178,18	18/07/2002	03/06/2004	686	03/06/2006	30%
47	La Spezia I fase	3.887.298,38	04/10/2002	28/06/2005	998	01/12/2007	30%
47	La Spezia II fase	6.223.378,33	11/03/2004	01/02/2008	1422		
48	Firenze	10.329.137,98	30/05/2002	18/03/2003	292	31/12/2008	30%
49	Sulmona	8.180.031,59	14/06/2005	01/02/2008	962		
49	Sulmona	8.180.031,59	14/06/2005	01/02/2007	597	01/02/2009	20%
50	Prato	4.996.120,50	11/06/2004	01/02/2008	962		
50	Prato	4.996.120,50	11/06/2004	16/12/2005	553	16/12/2007	30%
51	Falconara Marittima	3.452.537,05	29/04/2004	28/11/2005	578	28/11/2006	30%
56	Montescaglioso	2.941.222,04	04/11/2005	01/02/2008	819		
57	Pescara	10.329.137,97	04/08/2005	18/10/2006	440	18/10/2008	20%
57	Pescara	10.329.137,97	04/08/2005	13/09/2006	405	13/09/2008	20%

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Ministero delle infrastrutture.

Tab. 9 – Stato di avanzamento e durata media dei lavori per comune

N. Comuni	N. medio giorni trascorsi tra stipula e inizio lavori	Stato avanzamento lavori
5	491	completati
15	650	più dell'80%
8	698	60% -80%
19	820	10% -30%
10	1609*	Lavori non ancora iniziati
1		Non ha stipulato la convenzione

Fonte: elaborazione Ctfp su dati del Ministero infrastrutture per l'anno 2007

*In questo caso è il numero medio di giorni trascorsi tra la stipula della convenzione e il 01/02/2008

4.4 Considerazioni conclusive e raccomandazioni

Data la mancanza di informazioni di dettaglio, è difficile trarre delle conclusioni sintetiche sullo stato di attuazione complessiva dei programmi di spesa riguardanti il settore delle politiche abitative e si ritiene di dover fornire solo alcune raccomandazioni di carattere metodologico. In particolare, alla luce delle prassi consolidate che sono state analizzate e delle interviste svolte con dirigenti del Mi, si portano all'attenzione delle amministrazioni coinvolte e dei decisori politici le seguenti indicazioni:

RACCOMANDAZIONE 3. La ripartizione tra le regioni delle risorse statali per le politiche abitative non appare immediatamente riconducibile a variabili che riflettano in modo aggiornato le varie forme di disagio abitativo. Si suggerisce, pertanto, l'aggiornamento dei coefficienti di riparto sulla base di opportuni indicatori desumibili dagli studi sul tema.

RACCOMANDAZIONE 4. I programmi di spesa per le Politiche abitative, così come accade in altri settori in cui coesistono competenze di diversi livelli di governo, manifestano carenze informative che rendono difficile al Ministero finanziatore il controllo sullo stato di attuazione dei diversi interventi. Una maggiore trasparenza e un maggior dettaglio su dati progettuali, sia fisici che di costo, appaiono indispensabili per apportare, ove necessario, correttivi nell'attuazione delle politiche di settore.

RACCOMANDAZIONE 5. Per il monitoraggio sull'attuazione degli interventi relativi alle Politiche abitative il d.l. 1 ottobre 2007, n. 159 ha previsto la costituzione di un Osservatorio nazionale insieme con una rete di osservatori regionali. Si ritiene controproducente la creazione di questi organismi, mentre si raccomanda che le sedi già investite dalle funzioni di programmazione e attuazione delle politiche abitative si coordinino tra loro e condividano una banca dati, per quanto possibile omogenea con gli altri sistemi di monitoraggio degli investimenti pubblici già esistenti.

5. La legge obiettivo

5.1 L'evoluzione del programma delle opere strategiche

Il Programma delle opere strategiche⁵⁸ è stato avviato nel 2001 per complessivi 228 interventi e un costo stimato di 125,9 miliardi. Nel corso del tempo ha subito revisioni successive⁵⁹: dopo una variazione in aumento nel 2006⁶⁰, recentemente, con il Dpef 2008-2012 un'ulteriore revisione, finalizzata a una maggiore selezione degli interventi⁶¹, ha ridotto gli interventi eleggibili⁶² e condotto a un suo ridimensionamento fino a 118 miliardi, con un fabbisogno finanziario nel quinquennio di 44,7 miliardi (tab. 10)⁶³.

Se si escludono gli interventi cofinanziati a vario titolo dalla Ue, il costo complessivo scende a 98,1 miliardi e il fabbisogno a 32,1 miliardi. Una parte delle opere in corso e quelle da avviare entro il 2012 sono dotate solo di copertura finanziaria parziale.

Le opere ultimate a giugno 2007 risultavano solo 8 per poco più di 2 miliardi di costi (a ottobre 2006 tale valore era pari a 1,1 miliardi).

Tab. 10 – Il quadro dei costi e dei finanziamenti per tipologia di interventi del Dpef infrastrutture 2008-2012 (mln di euro)

	Numero interventi	Costo	Risorse disponibili	Risorse da reperire
Opere ultimate	8	2.172	2.172	-
Opere in corso integralmente coperte	53	13.696	13.696	-
Opere in corso con copertura parziale	16	21.384	12.790	8.594
Opere da avviare entro il 2012	84	55.907	36.091	19.816
Opere da inserire nella legge obiettivo	9	4.971	1.231	3.740
Totale	170	98.130	65.980	32.149
Opere prioritarie reti Ten	3	13.425	832	12.593
Programmazione Pon e Pnm "Reti e mobilità"	n.d.	6.680	6.680	-
Totale	173	118.235	73.492	44.742

Fonte: Ministero delle infrastrutture

⁵⁸ Il termine programma è qui utilizzato come insieme di interventi collegati e non nell'accezione prevista nella riclassificazione del bilancio.

⁵⁹ L'aumento dei costi è stato rilevato dalla Corte dei conti (*Indagine sullo stato di attuazione della legge obiettivo*, 2005) e dalla Camera dei Deputati, Servizio studi (*Le infrastrutture strategiche in Italia: l'attuazione delle legge obiettivo*, 2° rapporto per la Commissione VIII ambiente, territorio e lavori pubblici, 2005 e *L'attuazione della legge obiettivo. Interventi deliberati dal Cipe (al 30 novembre 2006). Documento preliminare in preparazione del 3° Rapporto per la VIII Commissione*, 2007).

Per un approfondimento, v. C. Virno, *Costi e finanziamenti degli interventi della legge obiettivo (l. 443/2001)*, mimeo, 2008 dal quale, peraltro, è tratto gran parte del materiale di questa sezione.

⁶⁰ Questa nuova fase del Programma, riconducibile alla delibera Cipe "Rivisitazione programma delle infrastrutture strategiche" del 6 aprile 2006 (delibera Cipe 130/2006), ha comportato un aumento del costo complessivo fino a 173,4 miliardi.

⁶¹ La selezione è stata effettuata integrando le opere approvate dal Cipe con le esigenze infrastrutturali più immediate emerse dagli incontri con le regioni e con la programmazione contenuta nei contratti di programma di Rfi e Anas nonché nei programmi operativi nazionali "reti e mobilità" del Quadro strategico nazionale 2007-2013.

⁶² Gli interventi prioritari si riducono da 228 a 170 (escluso interventi cofinanziati da Ue).

⁶³ Da informazioni fornite dalla Struttura di missione, nell'ambito dell'attività del gruppo di lavoro, aggiornate ad aprile 2008 il costo del programma ha subito un'ulteriore modesta riduzione.

L'allegato Infrastrutture al Dpef 2008-2012 riporta anche una stima di costi e coperture delle opere approvate dal Cipe, indicando esplicitamente anche il grado di progettazione rilevato e le previsioni di spesa per i prossimi anni; come le previsioni dell'allegato indicano, i finanziamenti si esauriranno nel corso del 2012 e, pertanto, a partire da quell'anno dovranno nuovamente essere alimentate le fonti di finanziamento relative ai progetti finora approvati dal Cipe, al fine di evitare il blocco dei lavori (e/o il rischio di lasciare le opere incompiute).

5.2 I fattori di criticità

5.2.1 L'incertezza delle fonti di finanziamento del programma

L'identificazione certa delle fonti di finanziamento del programma ha sempre rappresentato un elemento di criticità.

Tra i finanziamenti disponibili, fin dall'inizio figurano oltre ai fondi specificatamente destinati allo scopo con la l. 166/2002 e successivi rifinanziamenti⁶⁴ e alle risorse del Fondo aree sottoutilizzate (Fas) finalizzate alle opere strategiche, numerose altre disponibilità esistenti sul bilancio dello Stato, stanziamenti a favore di Anas e Fs, finanziamenti Ue e finanziamenti di operatori privati. In realtà la destinazione al cofinanziamento del programma di molti di tali fondi dipende da decisioni che soggetti all'interno dell'amministrazione pubblica ed enti quali Anas e Ferrovie dello Stato, nell'ambito dei rispettivi contratti di programma, assumono di volta in volta.

Dalla tabella 11 si può osservare che le risorse specificatamente destinate al programma sono poco meno di 20 miliardi in 7 anni (ossia circa 3 mld all'anno), in larga misura derivanti dal Fondo per le opere strategiche (Fos).

Ad esse si possono sommare alternativamente o le disponibilità indicate nelle delibere Cipe riferite all'intero programma (e senza alcuna documentazione di supporto) – lettera B della tabella 11 – con il risultato di ottenere fonti di finanziamento complessive per poco meno di 70 miliardi, oppure le disponibilità indicate con un maggiore (ma non assoluto) grado di certezza⁶⁵ dalle delibere Cipe relative ai singoli interventi – lettera C della tabella 11 – per un ammontare complessivo di circa 49 miliardi. Il Cipe stesso ha poi considerato un' "area grigia" nei finanziamenti, quantificata al punto D della tabella 11. Si tratta di finanziamenti censiti, anche in sede di delibera Cipe, ma per così dire non "certificati" e che quindi devono essere confermati. Includendo anche tali disponibilità, si ottiene un valore di circa 58 miliardi.

Dati aggiornati ma non ancora ufficiali sulla disponibilità di risorse e sul fabbisogno residuo, forniti dalla Struttura di missione nell'ambito del gruppo di lavoro, propongono stime più contenute sul fabbisogno residuo, rispetto a quelle riportate nella tabella 10 e desumibili dai documenti ufficiali. Comunque nemmeno le nuove stime, risolvono la criticità del finanziamento. Anche se, come osservato dal Mi, la difficoltà di trovare copertura finanziaria per i grandi programmi di spesa di rilevanza europea può considerarsi comune a tutti i paesi, nella prospettiva della *revisione della spesa*, la variabilità e l'incertezza delle fonti di finanziamento e la notevole dispersione delle medesime (per altro con varie modalità di attivazione) sono meritevoli di attenzione in quanto rendono difficile un disegno razionale di programmazione finanziaria e di attuazione del programma.

⁶⁴ In sede di legge finanziaria con lo strumento dei limiti di impegno.

⁶⁵ Come si dirà in seguito, tale maggiore grado di certezza in merito alle risorse non equivale necessariamente a finanziamenti perfezionati per i quali è possibile documentarne la certezza. Peraltro, sull'incertezza delle fonti di finanziamento si è soffermata la Corte dei conti nella Indagine svolta nel 2005.

Tab. 11 – Stima delle fonti di finanziamento disponibili per il programma delle opere strategiche relative al periodo 2002-2010 (mln di euro)

Fonti di finanziamento disponibili	Investimenti attivabili
<i>1.1. Fondo opere strategiche (Fos) (*)</i>	16.324
<i>1.2. Interventi infrastrutturali (incluso opere strategiche) legge finanziaria 2006 (**)</i>	2.237
<i>1.3. Definanziamenti Fos</i>	-473
<i>1.4. Utilizzi per interventi esterni al programma</i>	-2.140
1. Totale Fos al netto definanze e interventi esterni al programma	15.948
2. Fondo aree sottoutilizzate (Fas) per opere strategiche	2.350
3. Risorse per opere strategiche in d.l. 159/2007 (***)	970
4. Fondo centrale di garanzia per Autostrada Sa-Rc (****)	663
5. Progettazione e avvio opere strategiche legge finanziaria 2008	42
Totale risorse specificatamente destinate al programma (A)	19.973
6. Risorse finanziarie disponibili preesistenti al programma censite con delibera 121/2001	11.866
7. Altre risorse disponibili censite con delibera 130/2006	37.625
Totale altre risorse disponibili stimate (B)	49.491
8. Altre risorse pubbliche assegnate con delibere Cipe (escluso risorse specificatamente destinate al programma) (*****)	16.835
9. Altre risorse (private)	12.268
Totale altre risorse disponibili assegnate dal Cipe (C)	29.103
10. Altre disponibilità da confermare	8.860
Disponibilità da confermare (stima Cipe) (D)	8.860
Disponibilità complessive (A) + (B)	69.464
Disponibilità complessive (A) + (C) + (D)	57.936
Disponibilità complessive (A) + (C)	49.076

Fonte: elaborazione su Documenti ufficiali

(*) L'importo comprende le assegnazioni dirette per Pedemontana Lombarda e Metro M4 di Milano disposte nella legge finanziaria 2007 a valere sul Fos (l. 296/2006, art. 1, c. 979).

(**) L. 266/2005, art. 1, c. 78, come quantificato nella delibera Cipe 75/2006, tabella 1 allegata. Si tratta di un contributo quindicennale di 200 milioni a decorrere dal 2007.

(***) Contributi assegnati dal d.l. 159/2007 per i sistemi metropolitani di Roma, Milano e Napoli e per il Mose.

(****) Fondo centrale di garanzia che la legge finanziaria 2007 ha destinato ai lotto dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria approvati dal Cipe. Le disponibilità del fondo ammontano a 663 milioni e a 1.816 milioni di crediti nei confronti dei concessionari autostradali.

(*****) Dalle risorse pubbliche complessive sono stati sottratti: i fondi della l. 166/2002, il Fas per opere strategiche, 158,5 milioni assegnati dal Cipe a valere sui contributi della legge finanziaria 2006 e 889 milioni assegnati dal Cipe e derivanti dal d.l. 159/2007. Le altre risorse specificatamente dedicate al programma non risulterebbero ancora assegnate dal Cipe.

5.2.2 Il problema della valutazione

Il Cipe svolge un ruolo cruciale in quanto responsabile del procedimento di approvazione dei progetti, in base all'istruttoria svolta dal Mi attraverso la Struttura tecnica di missione⁶⁶. La relazione istruttoria per ogni singola opera deve essere corredata da dati progettuali secondo un

⁶⁶ La Struttura tecnica di missione è stata istituita con l'articolo 2 del decreto legislativo 190/2002 ed è attualmente disciplinata dall'art. 163 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163 (Codice dei contratti).

modello di scheda di progetto che comprende anche un quadro economico-finanziario articolato per interventi e per lotti⁶⁷.

Le procedure di valutazione tecnico-economica presentano profili problematici⁶⁸. Le decisioni di investimento sono abitualmente assunte sulla base di accordi tra amministrazioni senza il ricorso sistematico al supporto di valutazioni economiche. Non vi sono strutture di valutazione presso l'amministrazione centrale dedicate alla valutazione economica dei progetti della legge obiettivo né sono previste procedure di valutazione *ex post* dei progetti.

Al riguardo occorre osservare che esistono indicazioni normative precise introdotte dall'art. 4, comma 134 della l. 350/2003 in base al quale, ad eccezione delle opere di competenza delle concessionarie, la richiesta di assegnazione di risorse al Cipe deve essere accompagnata da una analisi costi-benefici e da un piano economico-finanziario che indichi le risorse utilizzabili per la realizzazione e i proventi derivanti dall'opera. Il Cipe ha anche approvato lo schema-tipo di piano economico-finanziario (delibera 11/2004) che consente alcune valutazioni sulla utilità e redditività di progetti a tariffa, da presentare unitamente al progetto preliminare.

Non risulta che la richiesta di assegnazione di risorse al Cipe sia sistematicamente accompagnata da una analisi costi-benefici né esistono dati pubblici sull'effettivo utilizzo dello schema predisposto dal Cipe. Le informazioni fornite al riguardo dalla Struttura di missione indicano che una qualche forma di valutazione è stata posta in essere per i progetti finanziati attraverso la finanza di progetto o il ricorso a concessionari. In particolare, la Struttura di missione fa presente che il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolamentazione dei servizi di pubblica utilità (Nars) ha espresso parere positivo condizionato al recepimento di alcune prescrizioni per otto convenzioni autostradali successivamente approvate dal Cipe e che, nella maggioranza delle proposte di finanza di progetto il soggetto aggiudicatore ha adottato come Piano economico finanziario lo schema tipo previsto dalla l. 350/2003 e che l'Unità tecnica finanza di progetto (Utfp) ha fornito il proprio supporto nelle diverse fasi di avanzamento procedurale. I risultati di queste valutazioni non sono, comunque, pubblici.

5.2.3 L'indeterminatezza del quadro finanziario

Il Cipe può approvare dei progetti con o senza l'assegnazione di finanziamenti a valere sul Fondo opere strategiche, in presenza di completa copertura finanziaria su altre fonti (pubbliche o private).

L'oggetto delle delibere di approvazione del Cipe varia; in taluni casi il Cipe si limita a un'approvazione di uno stadio progettuale (progetto preliminare), a un eventuale finanziamento destinato ad approntare la progettazione definitiva e a un rinvio a una fase successiva per ulteriori deliberazioni mentre in altri casi approva l'investimento vero e proprio o limitatamente a lotti o con riferimento al progetto nella sua interezza. Queste diverse fattispecie, come si dirà in seguito, hanno implicazioni significative sui costi e sui tempi del programma.

L'approvazione degli interventi da parte del Cipe implica in molti casi una corrispondente assegnazione di contributi specificatamente stanziati per la legge obiettivo. Le delibere del Cipe comportano anche l'approvazione del quadro finanziario dei singoli interventi, in genere (ma non sempre) articolato come segue:

⁶⁷ Secondo la delibera Cipe 63/2003, la scheda progetto deve essere "periodicamente aggiornata in particolare nella parte concernente il cronoprogramma" e il "soggetto aggiudicatore dovrà tenere costantemente aggiornati i dati nel sistema informativo" al quale ha accesso anche la Segreteria del Cipe.

⁶⁸ Il problema più generale della valutazione è sviluppato nella sezione 6.

- costo dell'intervento o di un lotto del progetto;
- altre risorse finanziarie pubbliche (disponibili);
- risorse private (stimate o disponibili);
- fabbisogno finanziario residuale da reperire (rispetto al costo indicato).

Il quadro finanziario, oltre al problema dell'incertezza delle risorse prima richiamato, presenta anche elementi di indeterminatezza dal punto di vista dei costi.

Il costo dell'intervento può essere un costo parziale per vari motivi. Da un lato infatti può riferirsi a un lotto funzionale o finanziario senza riferimento al progetto generale; dall'altro può rappresentare una stima non aggiornata o non completa del progetto (sia che sia riferita al lotto che al progetto generale).

Se il costo presentato è un costo parziale, il fabbisogno finanziario residuale costituirà evidentemente solo una quota del fabbisogno effettivo da reperire per completare le opere. Ma anche se il costo fosse stimato correttamente e riferito al progetto generale il fabbisogno finanziario residuale non rispecchierebbe necessariamente i finanziamenti supplementari da reperire in quanto questo presuppone che le disponibilità di altre risorse pubbliche e la stima di quelle private siano certe e correttamente computate.

5.2.4 I finanziamenti parziali

Un ulteriore fattore di criticità riguarda il ricorso a finanziamenti parziali da parte del Cipe. Il problema si manifesta sotto due profili: da un lato si tratta di una vera e propria copertura finanziaria parziale, che non permette di completare l'intervento ai fini di una piena funzionalità e fruibilità dello stesso; dall'altro si configura come un accertamento solo nominale di altre fonti di finanziamento che possono poi rivelarsi inesistenti.

L'assegnazione di finanziamenti parziali è uno strumento per attivare il maggior numero di interventi a risorse date e, nell'ipotesi che si provveda a reperire in tempi utili il fabbisogno finanziario residuale, costituisce un volano per la spesa di investimento. Al tempo stesso questo strumento impone un'ipoteca implicita su fondi futuri necessari per assicurare il completamento delle opere senza che però siano stati assunti impegni formali in merito (e quindi senza alcuna trasparenza di bilancio) e senza la certezza che questi fondi siano effettivamente disponibili nei tempi previsti, con il conseguente rischio di non completare le opere avviate.

Il finanziamento parziale può trovare una motivazione nell'individuazione di lotti funzionali ma non vanno sottovalutati la difficoltà di definire lotti effettivamente funzionali e il rischio che, per avere maggiori probabilità di accesso ai fondi pubblici, si dia luogo alla frammentazione anche artificiale dei progetti con la conseguenza di aumentare i costi⁶⁹ e i tempi

⁶⁹ Come ha osservato la Corte dei conti (*Relazione sulle risultanze dell'attività di controllo sulla gestione amministrativa e contabile delle risorse erogate per incentivare la realizzazione delle Grandi Opere inserite nel programma della legge-obiettivo*, 2007), "la mancata quantificazione del fabbisogno globale, delle opere già realizzate e di quelle ancora non finanziate, pregiudica sia la programmazione in senso generale, che la reale conoscenza delle situazioni in ordine alle quali devono essere compiute le concrete scelte. Se da un lato questa incompleta rappresentazione giustifica l'adozione di criteri 'a pioggia' che appaiono l'unica alternativa all'immobilismo conseguente all'attesa di una valida quantificazione del fabbisogno complessivo e di quelli analitici, dall'altro preclude un razionale, efficace ed economico impiego delle limitate risorse a disposizione. La mancanza di chiarezza circa il residuo fabbisogno da finanziare può, tra l'altro, provocare sovrapposizioni di finanziamenti dei lavori afferenti a lotti finanziati ed in corso di realizzazione sulla base di finanziamenti precedenti e diversi"(p. 46).

di realizzazione delle opere. L'incremento dei costi, a sua volta rende difficile programmare i finanziamenti necessari per il completamento delle opere, al tempo stesso scoraggia il coinvolgimento di privati nel finanziamento delle opere pubbliche e nella assunzione dei rischi connessi alla loro realizzazione.

5.2.5 Molteplicità e dispersione delle fonti di finanziamento

Il finanziamento degli interventi della legge obiettivo presenta altri elementi di criticità derivanti dalla molteplicità e dalla dispersione delle fonti di finanziamento. La coesistenza di più fonti di finanziamento e la loro eccessiva dispersione comportano problemi dal punto di vista gestionale (eccessivo numero di amministrazioni coinvolte, interrelazioni con finanziamenti di altri programmi), possono generare effetti negativi dal punto di vista della trasparenza e della responsabilità in merito all'attuazione dei progetti e disincentivare la partecipazione dei privati alla realizzazione delle opere.

La coesistenza di tante fonti di finanziamento provenienti da soggetti diversi rende difficile una gestione concertata: il Fondo opere strategiche è gestito dal Mi mentre gli altri finanziamenti pubblici provengono dal bilancio dello Stato e dal bilancio degli enti territoriali e, pur se il censimento di queste risorse avviene in sede di approvazione dei progetti da parte del Cipe, l'effettiva verifica si ha solo al momento dell'avvio delle procedure di appalto senza, pertanto, alcuna garanzia di una completa copertura finanziaria anche quando si disponga di una stima in tal senso.

5.2.6 Il finanziamento della progettazione

Un'altra criticità riguarda la mancata o insufficiente separazione tra le fonti di finanziamento della progettazione e quelle relative alle opere. Per una parte dei progetti approvati dal Cipe è stata disposta la concessione di finanziamenti per la progettazione, rinviando a successive sedute del Comitato l'approvazione dei lavori e delle opere⁷⁰.

Sono stati anche censiti 65 progetti (su 159) dotati della sola progettazione preliminare, con una copertura finanziaria dei costi complessivamente da sostenere assai modesta (23,7%), in considerazione del fatto che, in molti casi, sono stati concessi finanziamenti al solo scopo di procedere alla progettazione definitiva delle opere. In termini di costi si tratta del 49% circa dei costi complessivamente approvati con delibere del Cipe; in sostanza, circa la metà del valore del parco progetti è ancora ampiamente indeterminato in quanto si basa su stime derivanti da un primo e ancora insufficiente stadio della progettazione.

Su questa prassi si è recentemente espressa negativamente la Corte dei conti: "Poiché questa tipologia di finanziamento si presta, per la sua intrinseca natura, a rischi di dispersione delle risorse in obiettivi non perfettamente corrispondenti agli investimenti programmati, va rivolta la raccomandazione di evitare per il futuro finanziamenti di tale natura., circoscrivendo i benefici di legge alle opere, nei cui quadri economici, le progettazioni figurano come costo accessorio inerente allo sviluppo di elaborati tecnici già attendibili sotto il profilo delle stime economiche"(p. 21)⁷¹.

⁷⁰ In particolare, si riscontrano casi (58) di finanziamento delle progettazioni preliminari, per un importo complessivamente modesto (220 milioni).

⁷¹ Corte dei Conti, 2007, cit.

Il finanziamento della progettazione da parte del Cipe ha ripercussioni significative sulla spesa in quanto genera un fenomeno di moltiplicazione incontrollata del fabbisogno finanziario futuro. A fronte della concessione di un finanziamento per la progettazione viene, di fatto, approvato il quadro economico del progetto stesso, peraltro del tutto provvisorio con costi soggetti ad una grande variabilità. Si verifica dunque una sorta di “promessa” di finanziamento e una ipoteca sui futuri fondi disponibili di dimensioni non controllate.

5.2.7 Costi, copertura finanziaria e fabbisogno residuale degli interventi approvati dal Cipe

La tabella 12 riassume il costo complessivo delle opere esaminate dal Cipe, le coperture finanziarie e, per differenza, il fabbisogno residuale con dati aggiornati a ottobre 2006⁷². Quest’ultimo è stato distinto in due tipologie alternative:

- a. fabbisogno prudenziale che non tiene conto delle risorse da confermare tra quelle disponibili (è calcolato quindi come differenza tra il costo complessivo e le risorse esistenti certe);
- b. fabbisogno da verificare che tiene conto delle risorse da confermare e le include quindi tra quelle disponibili (è calcolato come differenza tra il costo complessivo e la somma delle risorse certe e da confermare).

Ad ottobre 2006 le risorse da confermare ammontavano a 8.921 milioni con un’ampia variabilità del grado di copertura finanziaria delle opere a seconda della valutazione delle risorse “incerte”⁷³. Si può rilevare un effetto “leva” del Fos sul valore dei progetti approvati dal Cipe in quanto con poco meno di 9 miliardi di finanziamenti si approvano investimenti per oltre 90 miliardi di costo dichiarato. Proprio questo effetto di leva che è il “cuore” del meccanismo di finanziamento messo in opera con la legge obiettivo, se non coniugato con la razionale programmazione finanziaria degli interventi, crea le premesse per le criticità messe in luce precedentemente.

Il quadro dei costi e delle coperture non registra differenze particolarmente significative se aggiornato al febbraio 2008, in base a dati forniti dal Cipe e non riportati in documenti ufficiali (tab. 13). Alcuni aspetti sono meritevoli di attenzione. In particolare, aumentano i progetti approvati, con un costo complessivo che raggiunge i 105 miliardi, si riduce lievemente la quota delle risorse da confermare (8,42%) a fronte di un modesto aumento della quota delle risorse disponibili (41,41%). Nell’ambito delle risorse disponibili aumenta la componente pubblica e il Fos (10,91%)⁷⁴, con una riduzione dell’effetto “leva” di cui si è detto che, comunque, rimane elevato.

⁷² I dati derivano dal documento Cipe “Esiti del tavolo di ‘ricognizione sullo stato di attuazione della legge obiettivo” curato dal Cipe e diffuso il 30 ottobre 2006.

⁷³ La copertura da confermare include voci a diverso grado di affidabilità. Si tratta in larga misura di risorse che possono essere considerate “disponibili” a fronte di impegni di soggetti pubblici, da formalizzare in atti ufficiali, o di autofinanziamenti delle concessionarie autostradali.

⁷⁴ In altri termini, il Cipe con le nuove risorse disponibili ha continuato ad attivare nuovi progetti anziché assicurare anche la copertura finanziaria a quelli già approvati, ma con un tasso di partecipazione al finanziamento superiore rispetto al precedente.

**Tab. 12 – Costi e copertura finanziaria del programma a ottobre 2006
(mln di euro)**

	Importo	%
Costo interventi approvati dal Cipe	90.898	100
Risorse disponibili	36.608	40,27
- risorse pubbliche	25.950	28,55
di cui: Fos	8.981	9,88
- risorse private	10.659	11,73
Risorse da reperire	45.369	49,91
Risorse da confermare	8.921	9,82

Fonte: Cipe

**Tab. 13 – Costi e copertura finanziaria del programma a febbraio 2008
(mln di euro)**

	Importo	%
Costo interventi approvati dal Cipe	105.263	100
Risorse disponibili	43.593	41,41
- risorse pubbliche	31.325	29,76
di cui: Fos	11.486	10,91
- risorse private	12.268	11,65
Risorse da reperire	52.810	50,17
Risorse da confermare	8.860	8,42

Fonte: elaborazione su dati Cipe

La stima ufficiale relativa al fabbisogno finanziario residuo, stimata pari a 52.810 milioni, non va naturalmente considerata come dato certo in quanto può essere soggetta a variazioni in base a variazioni dei costi e della relativa copertura finanziaria. Può essere utile, allora, predisporre scenari alternativi basati su ipotesi realistiche sull'andamento dei costi e sul "grado di certezza" dell'attuale copertura finanziaria al fine di definire il possibile ambito di oscillazione del fabbisogno finanziario residuale a carico del bilancio pubblico.

Nell'Appendice A.1 questo esercizio è descritto nel dettaglio e qui basterà richiamarne i passaggi essenziali e le conclusioni. Le ipotesi di aumento dei costi vengono formulate sulla base delle informazioni disponibili per alcuni megaprogetti, ipotizzando aumenti abbastanza realistici⁷⁵, differenziati in relazione alla dimensione dei progetti e allo stato della progettazione, e conducono ad un ammontare di 105.263 milioni; la revisione della copertura finanziaria viene effettuata mantenendo inalterata la durata dei lavori (e quindi la scansione temporale del fabbisogno finanziario) e considerando come copertura finanziaria effettiva tutte le risorse disponibili e il 50% delle disponibilità da confermare e ipotizzando che il 20% del fabbisogno finanziario residuo sia finanziato a carico dei privati.

Sulla base delle ipotesi indicate, il fabbisogno finanziario residuale a carico del bilancio pubblico può oscillare da 42.248 (applicando al fabbisogno di 52.810 milioni indicato nella tabella 13 la percentuale del 20% di copertura a carico degli operatori privati) a 68.430 milioni. Le implicazioni in termini di previsioni di spesa e fabbisogno finanziario sono significative: assumendo una disponibilità finanziaria pari a 4 miliardi l'anno a partire dal 2009 e mantenendo ferme, per le previsioni di spesa, le percentuali derivanti dal Dpof 2008-2012, si determinerebbe

⁷⁵ Si tratta naturalmente di stime suscettibili di valutazioni alternative: per esempio, la Struttura di missione, sulla base di un campione limitato di interventi, formula stime più contenute con riferimento agli aumenti di costo derivanti dallo sviluppo della progettazione esecutiva e dalle perizie di variante.

l'impossibilità di assicurare la copertura finanziaria a partire dal 2012 per importi che variano dai 14 ai 37 miliardi, a seconda dell'ipotesi prescelta. Quindi, dal momento che è difficile ipotizzare un aumento degli stanziamenti, il completamento delle opere richiederebbe almeno nove anni in più rispetto a quanto originariamente previsto. Ne consegue la necessità di una verifica delle modalità di finanziamento della legge obiettivo per garantire la sostenibilità finanziaria del programma e la sua effettiva realizzazione. Indicazioni in tal senso sono contenute nel paragrafo 5.3.

5.2.8 Lo stato di attuazione delle opere approvate dal Cipe

Infine, un altro elemento di criticità riguarda la disponibilità di informazioni certe, aggiornate e affidabili sullo stato di avanzamento delle opere. Al momento esistono varie fonti informative e, pertanto, non è possibile definire un quadro unitario⁷⁶. Il monitoraggio della realizzazione delle opere strategiche dovrebbe essere permanente e, soprattutto, comportare una diffusione pubblica dei risultati conseguiti.

La Corte dei conti (2007) riporta lo stato di avanzamento delle sole opere ammesse ai benefici della legge obiettivo (tab.14). Si tratta di 54 interventi per un costo di 31.681 milioni, così distribuiti:

Tab. 14 – Stato di avanzamento delle opere finanziate dal Fos (numero e mln di euro)

Interventi considerati (con finanziamenti Fos)			Interventi aggiudicati e con consegna lavori		Interventi con Sal emessi	
Numero	Costo	Finanz. disponibili	Numero	Importo	Numero	Importo
54	31.681	11.931	25	8.475	14	2.226

Fonte: Corte dei conti

L'importo dei lavori consegnati appare piuttosto elevato rispetto ai finanziamenti disponibili qui calcolati (71%). L'importo dei Sal (effettivi avanzamenti dei lavori) risulterebbe comunque modesto in valore assoluto e pari a circa un quarto dei lavori aggiudicati.

Dal confronto presentato nella tabella 15, risulta evidente che le informazioni parziali desumibili dai documenti ufficiali del Cipe e del Mi non sono comparabili, in quanto i criteri seguiti per classificare le opere e stimare gli importi sono diversi, e pertanto non consentono di valutare in maniera affidabile lo stato di realizzazione delle opere finanziate dal programma⁷⁷.

⁷⁶ Sul punto, recentemente v. la relazione della Corte dei conti (2007) e il Rapporto Ance-Ecosfera (2008) citati in precedenza.

⁷⁷ In tal senso è significativo il caso delle opere ultimate che risultano 3 sia nell'indagine Cipe 2006 che nel 2008 (l'importo varia solo perché è stato modificato il costo di una di esse) e 8 nel Dpef Infrastrutture del giugno 2007. La differenza sembra risiedere nella diversa classificazione di 5 lotti o stralci di opere che il Cipe classifica come opere in corso (affidate/cantierate).

Tab 15 – Confronto tra stime diverse relativamente allo stato di attuazione del programma Opere strategiche (numero e mln di euro)

	Cipe ottobre 2006		Cipe febbraio 2008		Min. infrastr. giugno 2007	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Opere affidate/cantierate	34	28.113	29	27.059	69	35.080
Opere ultimate	3	1.127	3	1.111	8	2.172
Totale	37	29.240	32	28.170	77	37.252
Totale generale	134	90.898	159	105.263	161	93.159

Fonti: Cipe e Ministero delle infrastrutture

Risulta evidente la necessità di impostare un monitoraggio delle opere da realizzare con una metodologia più elaborata, condivisa tra i soggetti finanziatori e interfacciabile con le poste in bilancio dei soggetti aggiudicatari.

Riguardo all'attuazione, le informazioni fornite dalla Struttura di missione prevedono un'accelerazione del programma tra il 2009 e il 2010 in conseguenza della prevista cantierizzazione di alcune grandi opere. Alla luce delle informazioni fornite, la criticità della realizzazione rimane, comunque, una questione aperta, pur se ridimensionata in prospettiva. Nel contempo, la stessa struttura riferisce di avere avviato un approfondimento sui ritardi e un'impostazione sistematica dell'attività di monitoraggio, anche sulla base di indicazioni fornite in tal senso dalla Corte dei conti.

5.3 Considerazioni conclusive e raccomandazioni

Sulla base delle considerazioni precedenti, che hanno posto in rilievo elementi di criticità nel sistema di finanziamento della legge obiettivo, si formulano alcune proposte e raccomandazioni che potrebbero razionalizzarne la programmazione finanziaria e migliorare la gestione della spesa e la realizzazione delle opere.

RACCOMANDAZIONE 6. Il finanziamento degli interventi della legge obiettivo si presenta incerto, frammentario, parziale e con problemi di sostenibilità. Appare indispensabile effettuare una ricognizione della situazione attuale per superare le incertezze e le carenze informative sul programma, in termini aggregati, e relativamente a ciascun progetto approvato dal Cipe, in modo che siano chiari i costi di eventuali decisioni di ampliamento del programma, in termini di mancato o ritardato completamento di interventi avviati e solo parzialmente finanziati.

A questo fine bisogna:

- effettuare la ricognizione della reale entità dei costi dichiarati e dei fabbisogni finanziari. E' necessario disporre dei dati aggiornati relativi alle progettazioni generali e ai singoli lotti, individuando le opere già realizzate, quelle in corso di realizzazione e il fabbisogno finanziario non ancora coperto e l'eventuale incremento dei costi e dei fabbisogni finanziari necessari per completare i lavori;
- predisporre un piano finanziario per ciascuna opera che permetta di coniugare le previsioni di spesa (in relazione ad un apposito cronoprogramma) con il dovuto approvvigionamento di risorse finanziarie (e delle relative fonti), accertando i

finanziamenti che non possono essere considerati certi e indicando le fonti di finanziamento alternative.

Per prevenire il riproporsi delle criticità evidenziate e derivanti dalle caratteristiche strutturali del programma, vanno effettuati interventi di modifica in alcuni aspetti procedurali. In particolare:

RACCOMANDAZIONE 7. Per superare alcune criticità di carattere procedurale connesse all'attuazione degli interventi della legge obiettivo, si suggerisce la separazione dei finanziamenti per la progettazione dai finanziamenti per la realizzazione delle opere attraverso la costituzione di due fondi distinti. Al fondo per la progettazione si dovrebbe accedere in seguito ad una procedura di valutazione tecnico-economica che presuppone la redazione di studi di fattibilità e che si conclude con esiti positivi; al fondo per le opere si dovrebbe accedere solo una volta che sia stata completata la progettazione definitiva.

Pertanto, vanno rinviate le decisioni di investimento definitive relative a interventi dotati della sola progettazione preliminare in attesa che giunga all'elaborazione del progetto definitivo al fine di evitare la lievitazione di tempi e costi.

RACCOMANDAZIONE 8. Il finanziamento degli interventi della legge obiettivo presenta altri elementi di criticità derivanti dalla molteplicità e dispersione delle fonti di finanziamento. Sarebbe opportuna una gestione coordinata e unitaria di tutte le risorse finanziarie che contribuiscono al finanziamento dei progetti, con l'accortezza di evitare di immobilizzare inutilmente le risorse. Se non risultasse possibile versare le risorse in un fondo fruttifero si può prevedere un referente unico per razionalizzare la programmazione finanziaria in modo da assicurare la copertura finanziaria del programma e, al suo interno, di ogni singolo progetto.

RACCOMANDAZIONE 9. Il finanziamento parziale è un fenomeno diffuso nell'ambito degli interventi della legge obiettivo al fine di attivare il maggior numero di interventi a risorse date ma può dar luogo alla frammentazione anche artificiale dei progetti e imporre un'ipoteca implicita sui fondi futuri per assicurare il completamento delle opere. Sarebbe opportuno consentire finanziamenti parziali solo se riconducibili a lotti funzionali veri e subordinandoli all'acquisizione di informazioni sul progetto generale in modo da valutare la funzionalità del lotto. Nel contempo è opportuno individuare i lotti non funzionali a fronte di investimenti indivisibili di più ampio spettro e prevedere l'apposito finanziamento dei segmenti mancanti nell'ambito della programmazione finanziaria complessiva del progetto.

RACCOMANDAZIONE 10. Gli interventi della legge obiettivo, così come la generalità delle opere pubbliche, presentano criticità collegate ai tempi di avvio e attuazione. E' opportuno proseguire e rendere più incisivo l'orientamento del Ministero di garantire l'effettivo uso delle risorse e a tal fine si suggerisce la costruzione di un sistema di verifica per l'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti con automatico definanziamento rapido in caso di mancato di avvio delle opere entro termini stabiliti

Vanno anche assunte iniziative per migliorare la diffusione dell'informazione sullo svolgimento del programma e per verificarne i risultati.

RACCOMANDAZIONE 11. *La scarsa disponibilità di informazioni certe, aggiornate e affidabili sullo stato di avanzamento degli interventi della legge obiettivo costituisce un elemento di criticità in termini conoscitivi e di controllo. E' opportuno adottare regole di trasparenza per le informazioni relative ai costi, ai finanziamenti e allo stato di attuazione delle opere finanziate con la legge obiettivo per rendere possibile il monitoraggio dello stato di realizzazione delle opere con periodiche relazioni al Parlamento e il monitoraggio a consuntivo di singoli interventi in relazione ai costi complessivi sostenuti e ai risultati ottenuti.*

L'informazione dovrebbe essere garantita all'opinione pubblica, attraverso l'aggiornamento a cadenze periodiche prestabilite di uno spazio dedicato alla legge obiettivo sul sito Mi nonché ai soggetti pubblici interessati al finanziamento e al monitoraggio del programma come Cipe e Mef – attraverso l'accesso garantito ad una banca dati effettivamente aggiornata a cadenze periodiche prestabilite, a cura della Struttura tecnica di missione.

6. La valutazione

6.1 Premessa

La valutazione degli investimenti pubblici si è ampiamente diffusa negli anni più recenti⁷⁸ sia a causa delle procedure previste dai programmi comunitari, sia in considerazione delle politiche di risanamento dei bilanci pubblici che hanno reso più stringente la necessità di allocare in modo efficiente le risorse destinate agli investimenti. L'analisi dei programmi di spesa per infrastrutture⁷⁹ mette in evidenza che, pur con le differenze derivanti dalla specificità dei diversi programmi, la valutazione degli investimenti pubblici è una pratica in linea di principio diffusa in Italia, ma carente dal punto di vista metodologico.

Per la valutazione economica degli investimenti pubblici un riferimento teorico d'obbligo è l'analisi costi-benefici, pur con tutti i limiti che tale approccio comporta. L'analisi dei metodi di valutazione va al di là dell'ambito di questo Rapporto⁸⁰ e, nella prospettiva della *revisione della spesa*, importa qui analizzare come la valutazione si inserisca nel processo di decisione pubblica, così da sottolinearne le implicazioni per l'efficienza e l'efficacia della spesa. Del resto, l'importanza delle caratteristiche del processo di decisione per la qualità dell'azione pubblica in un contesto di spesa delegata, quale quello che caratterizza le infrastrutture in Italia, è stata già messa in luce⁸¹; con riferimento specifico ai problemi della valutazione: questo significa disporre di metodi e processi che, oltre a costituire un necessario supporto per l'assunzione di scelte coerenti e razionali, siano anche utile strumento di circolazione delle informazioni e di trasparenza così da rendere più espliciti i criteri di scelta del decisore politico, al quale spetta, comunque, la decisione ultima.

⁷⁸ Le prime esperienze risalgono al 1982, con la costituzione del Fondo investimenti occupazione (Fio).

⁷⁹ V. anche par. 9 del rapporto sul Ministero dei trasporti.

⁸⁰ Per un esame dei diversi approcci, v. Commissione tecnica per la spesa pubblica, F. Petrina – C. Virno, *Procedure e organismi di valutazione degli investimenti pubblici*, CR 17/02, e la bibliografia citata; M. Ponti – P. Beria, cit.

⁸¹ V. *supra*, sez. 2.

6.2 L'esperienza della valutazione in Italia

Le prassi esistenti in Italia non consentono alla valutazione di svolgere il ruolo prima indicato. Non esistono linee guida obbligatorie per la valutazione; l'assenza di un quadro di riferimento unitario pregiudica la qualità e la trasparenza delle analisi prodotte, anche per progetti di grande rilevanza e costo, e la loro confrontabilità⁸². Inoltre, generalmente la valutazione viene effettuata nel momento della progettazione preliminare, limitatamente ad un singolo progetto e non in fase di piano, con la conseguenza che il quadro delle alternative risulta insufficiente.

Alla prassi prima descritta fa riscontro l'esistenza di una rete di unità specifiche di valutazione operanti presso le Amministrazioni Pubbliche. Infatti, l'articolo 1 della l. 144/99 ha previsto la costituzione di nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici⁸³ presso le amministrazioni centrali e regionali che operino in raccordo tra loro e con il Nucleo del Mef⁸⁴ (ora del Dipartimento di sviluppo e coesione-Mise), in modo da garantire “il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione” (comma 1).

La formula utilizzata è piuttosto generica e onnicomprensiva e lascia ampi margini all'interpretazione sulle effettive funzioni e utilizzo di tali strutture⁸⁵. La funzione valutativa in senso proprio viene menzionata tra le altre e non con riferimento ad un oggetto ben definito. Inoltre, l'enfasi è posta sul concetto di “supporto” in funzione surrogatoria di attività già di competenza degli uffici esistenti.

Le considerazioni sulla costituzione e sul ruolo dei Nuclei svolte in una ricerca della Commissione tecnica per la spesa pubblica del 2002⁸⁶, sottolineano come il grado di innovazione (e di autonomia) di cui sono portatori i nuclei sia piuttosto modesto, per non alterare i delicati equilibri interni delle strutture esistenti e che, nella maggior parte dei casi, lo stesso *modus operandi* del nucleo sia tendenzialmente molto tradizionale e in armonia con quello tipicamente amministrativo. Inoltre, nella stessa ricerca si rileva che l'attività valutativa deve sottostare al

⁸² Il punto è sviluppato in M. Ponti – P. Beria, cit.

⁸³ I Nuclei possono essere composti da professionalità interne e/o esterne all'amministrazione e il modello organizzativo è stato scelto da ogni amministrazione, nel rispetto della d.p.c.m. del 10/09/1999 che ha precisato alcuni contenuti della legge.

⁸⁴ Il Nucleo di valutazione è stato ricostituito nel 1998 in attuazione del d.p.r. 38/1988 ed è composto da una Unità di valutazione (Uval) e da una Unità di verifica (Uver). Questo nucleo, in particolare, “Fornisce il supporto tecnico all'attività di programmazione degli investimenti pubblici, anche attraverso l'elaborazione e la diffusione di metodi, con particolare riferimento ai programmi comunitari, alla programmazione negoziata e ai programmi di investimento sottoposti all'esame del Cipe. Partecipa alla rete dei nuclei di valutazione regionali e centrali.” (d.m. 19.12.2000).

⁸⁵ Nel comma 2 dell'art. 1 della legge 144/99 si precisa comunque che i nuclei di valutazione devono esprimere “adeguati livelli di competenza tecnica ed operativa al fine di poter svolgere funzioni tecniche a forte contenuto di specializzazione, con particolare riferimento per:

- l'assistenza e il supporto tecnico per le fasi di programmazione, formulazione e valutazione di documenti di programma, per le analisi di opportunità e fattibilità degli investimenti e per la valutazione ex ante di progetti e interventi, tenendo conto in particolare di criteri di qualità ambientale e di sostenibilità dello sviluppo ovvero dell'indicazione della compatibilità ecologica degli investimenti pubblici;
- la gestione del Sistema di monitoraggio (...) da realizzare congiuntamente con gli uffici di statistica delle rispettive amministrazioni;
- l'attività volta alla graduale estensione delle tecniche proprie dei fondi strutturali all'insieme dei programmi e dei progetti attuati a livello territoriale, con riferimento alle fasi di programmazione, valutazione, monitoraggio e verifica.”

⁸⁶ Per gli approfondimenti cfr. F. Petrina e C. Virno, cit.

vaglio dei vertici amministrativi che possono, senza conseguenze, modificare i risultati di eventuali valutazioni. La funzione valutativa diretta è ridotta al minimo, così come l'uso di tecniche specialistiche e sofisticate che ad essa sono connesse, come conseguenza della domanda valutativa debole, confusa e opaca espressa da parte dei vertici politici e amministrativi.

Oltre ai singoli nuclei, è stata costituita la rete dei Nuclei⁸⁷ (progetto Nuval). Alla base della costituzione della rete c'è l'idea di un sistema federato in cui i singoli soggetti godono di autonomia gestionale e tecnologica e scambiano informazioni, metodologie ed esperienze in seguito a procedure formalmente definite.

Inoltre, è stato anche costituito il Sistema nazionale di valutazione (Snv) come soggetto collettivo composto da tutte le strutture nazionali di riferimento per la valutazione degli investimenti, che ha compiti di proposta metodologica, di orientamento e monitoraggio delle attività di valutazione connesse con l'intervento dei fondi strutturali. All'Uval è attribuita la responsabilità del coordinamento del Snv sia dal punto di vista organizzativo che sotto il profilo dell'indirizzo metodologico e della promozione delle attività di valutazione.

I Nuclei regionali in questi anni hanno messo in atto alcune attività generali comuni previste dalla normativa, mentre tali attività comuni non sono ancora "riconoscibili" per quanto riguarda i Nuclei delle amministrazioni centrali. Tra le attività poste in essere dai Nuclei regionali merita qui ricordare l'elaborazione di una Guida che identifica contenuti e requisiti minimi dello studio di fattibilità⁸⁸ e le modalità con le quali effettuare la certificazione da parte dei Nuclei stessi⁸⁹. Si tratta di un esercizio di "valutazione di secondo livello", ossia di verifica del lavoro svolto da consulenti e professionisti incaricati dalle amministrazioni di predisporre detti studi.

Anche le valutazioni di programmi e progetti affidate all'esterno risentono di una insufficiente definizione dei criteri e degli approcci da seguire. La scarsa familiarità con le tecniche valutative porta a demandare all'esterno non solo lo svolgimento delle analisi di impatto, ma anche la scelta degli approcci metodologici. Ciò è dovuto anche al fatto che il reclutamento del personale dei Nuclei avviene sulla base di competenze diversificate, mirate a coprire l'intero arco di funzioni di supporto all'attività amministrativa. Nel confronto con i consulenti esterni, modalità e schemi valutativi vengono normalmente imposti da questi ultimi, che possono vantare una consolidata esperienza sul campo. La scarsa internalizzazione della funzione valutativa e l'operare di un mercato debole e imperfetto, già dal lato della domanda, sono fattori che contribuiscono al generale senso di insoddisfazione nei confronti del risultato della valutazione.

Rispetto alla situazione prima descritta, qualche positivo segnale di evoluzione potrebbe manifestarsi nell'ambito della programmazione comunitaria 2007-13. Il Regolamento (Ce) del

⁸⁷ La progettazione (progetto Nuval) nel 1999 è stata affidata al Foromez da parte del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione e del Dipartimento per la funzione pubblica.

⁸⁸ L'art. 4 della l. 144/99 prevede che lo studio di fattibilità sia strumento ordinario preliminare ai fini dell'assunzione delle decisioni di investimento da parte delle Amministrazioni Pubbliche per opere di costo complessivo superiore a 10 milioni di euro; sia obbligatorio per le opere con un costo superiore a 50 milioni di euro; costituisca, se approvato dalle amministrazioni, titolo preferenziale ai fini della valutazione dei finanziamenti delle opere; costituisca, se valutato positivamente e come tale certificato dai Nuclei regionali di valutazione (Nuvv), requisito indispensabile per l'accesso ai fondi disponibili per la progettazione preliminare (per opere di costo superiore a 1,5 milioni di euro) ed al Fondo rotativo per la progettualità (preliminare, definitiva ed esecutiva).

⁸⁹ La Guida è una sorta di scheda Fio semplificata che consente ai componenti dei vari nuclei (che hanno il compito di "certificazione") di definire un quadro omogeneo e condiviso dei contenuti degli studi di fattibilità.

Consiglio n.1083/2006⁹⁰ e le linee guida adottate dalla Commissione europea⁹¹ in materia di valutazione di programma, promuovono la redazione di un Piano di valutazione quale strumento di organizzazione ed attuazione dell'intero processo di valutazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali. Tali indicazioni sono state recepite dal Qsn per la politica regionale 2007-13 e dalla delibera Cipe di attuazione, con l'obiettivo di concorrere all'attuazione della programmazione unitaria delle risorse che deve essere sostenuta da un adeguato sistema di valutazione in itinere ed ex post degli effetti che la politica di sviluppo regionale realizza sul territorio.

Contrariamente a quanto è accaduto in passato per la valutazione degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali, il Qsn lascia alla libera decisione delle regioni ed amministrazioni centrali la determinazione della tempistica, degli interventi da valutare, delle domande di valutazione, del tipo di valutazione (in itinere o ex post, di processo, d'impatto, etc.), del modo di condurla (internamente o attraverso valutatori reperiti sul mercato o, ancora, in autovalutazione).

Nelle linee guida per la redazione del Piano di valutazione⁹², elaborate dall'Uval, si sottolinea l'importanza in questo contesto del ruolo dei Nuclei: è previsto che sostengano l'Amministrazione nella redazione, aggiornamento ed attuazione del Piano delle valutazioni; che affianchino il responsabile del Piano di valutazione nell'ascolto delle esigenze conoscitive, all'interno e all'esterno dell'amministrazione; che propongano temi e domande di valutazione; istruiscano le attività partenariali e di selezione delle valutazioni; e contribuiscano alla stesura stessa del Piano. Inoltre, si esplicita il ruolo del Nucleo anche nell'attuazione del Piano, prevedendo che esso partecipi alle auto-valutazioni e sostenga la gestione tecnica di valutazioni esterne. Infine, è previsto per la prima volta che "[...] Ove ne sussistano le condizioni di competenza ed autonomia funzionale", il Nucleo possa condurre direttamente valutazioni interne.

6.3 Il caso delle infrastrutture di trasporto

A titolo di esemplificazione, facendo riferimento al settore delle infrastrutture di trasporto, il percorso della selezione dei progetti, può essere descritto dalla figura 1⁹³. Al livello di pianificazione, nel Piano generale trasporti e logistica sono individuati i criteri, gli obiettivi e spesso anche liste di investimenti infrastrutturali ma non vi è alcun riferimento a criteri di valutazione di natura economica che consentano la individuazione di priorità⁹⁴.

A valle del Piano l'approfondimento avviene a livello di progetto e lo strumento base è lo studio di fattibilità che deve essere prodotto dal proponente dell'investimento e contenere tutte le informazioni necessarie a supportare la decisione di investimento.

Come si è detto, l'oggetto della valutazione è lo studio di fattibilità, riferito al singolo progetto, senza valutazioni preliminari a livello di piano. A seguito dell'eventuale certificazione

⁹⁰ Regolamento n. 1083/2006, Art. 48 «Gli Stati membri si dotano dei mezzi necessari allo svolgimento delle valutazioni, organizzano la produzione e la raccolta dei dati necessari e utilizzano i vari tipi di informazioni fornite dal sistema di sorveglianza omissis ..».

⁹¹ Commissione europea, *The New Programming Period 2007-13, Indicative Guidelines on Evaluation Methods: evaluation during the programming period – Working Document No.5*, April 2007.

⁹² Cfr. Sistema nazionale di valutazione, *Orientamenti per l'organizzazione della valutazione della politica regionale: il Piano di valutazione*, 31 gennaio 2008.

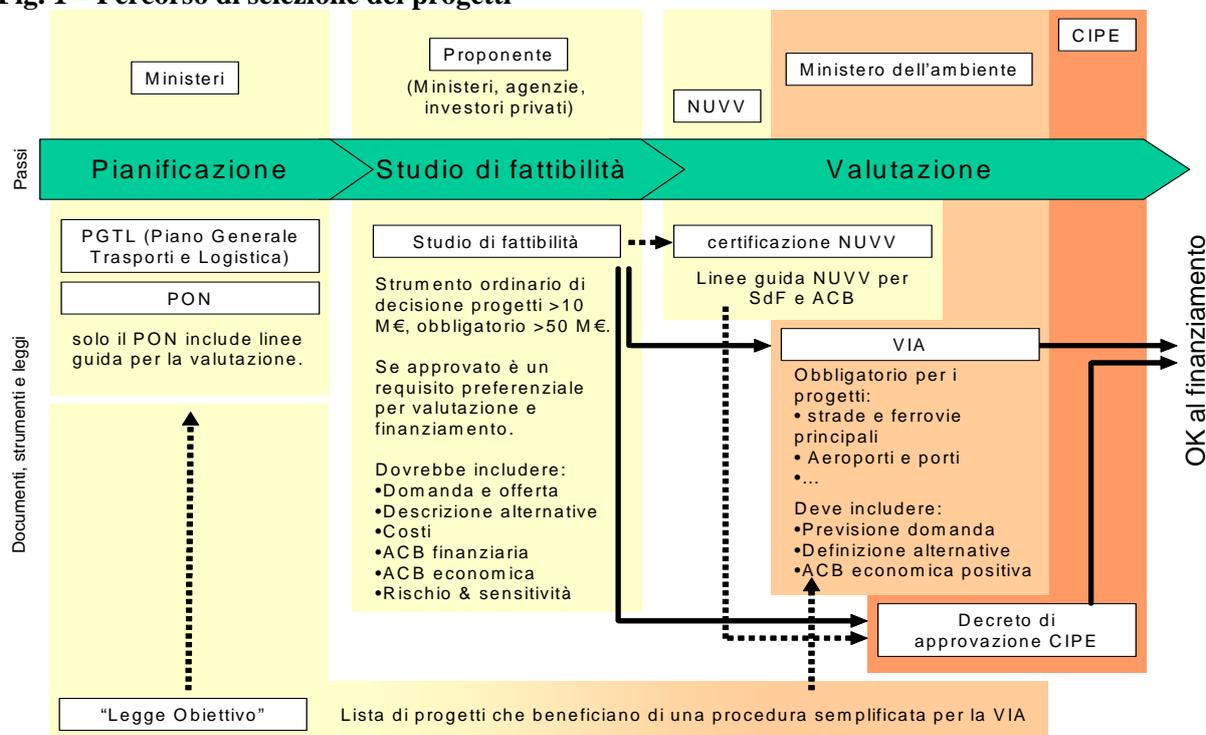
⁹³ L'analisi è tratta da M. Ponti _ P. Beria, cit. ai quali si rimanda per una trattazione più approfondita.

⁹⁴ Peraltro, la portata stessa del Piano risulta ridimensionata dalla interazione con il modello della legge obiettivo.

dei Nuvv, secondo le modalità prima indicate, il progetto viene sottoposto al Cipe, ai ministeri competenti e/o alle amministrazioni locali, a seconda della natura e dimensione del progetto. L'approvazione da parte del Cipe costituisce dichiarazione di "pubblica utilità" e permette il finanziamento pubblico. Ogni singola autorità proponente deciderà il finanziamento dell'opera con il proprio bilancio.

Per le opere strategiche maggiori, il finanziamento è soggetto ad una doppia valutazione parallela, sempre basata sui contenuti dello studio di fattibilità: il Cipe e la Conferenza dei presidenti delle regioni giudicano gli aspetti economici, mentre i Ministeri dell'ambiente e dei beni culturali verificano gli impatti riportati nella Valutazione di impatto ambientale (Via). In caso di conflitti, il Cipe ha ruolo di mediatore. L'assenza di una procedura di valutazione standard fa sì che il parere Cipe non possa fare riferimento ad un quadro di riferimento generale che consenta adeguate comparazioni ma semplicemente prenda atto di quanto presentato dal promotore. L'unico momento pubblico di valutazione della documentazione è la Via che, però, ha diverse finalità (la quantificazione e minimizzazione degli impatti ambientali) e, pertanto, non prende in considerazione adeguatamente gli aspetti economici.

Fig. 1 – Percorso di selezione dei progetti



Fonte: M. Ponti – P. Beria, Criteri e pratiche di selezione dei progetti infrastrutturali in Italia, mimeo, 2008

6.4 Considerazioni conclusive e raccomandazioni

Sulla base delle considerazioni svolte precedentemente, si formulano le seguenti raccomandazioni volte a rafforzare l'efficacia delle valutazioni tecniche di supporto nell'ambito del processo politico di decisione:

RACCOMANDAZIONE 12. Si ritiene opportuno introdurre la valutazione già nella fase di pianificazione per impostare una procedura di confronto e selezione dei progetti e definire le

conseguenti priorità in modo trasparente; a tal fine si suggerisce che il documento di valutazione sia pubblico e oggetto di confronto con i diversi soggetti coinvolti.

In pratica, il proponente di un progetto dovrebbe avanzare la proposta al soggetto finanziatore corredata da valutazione preliminare secondo linee guida (v. punto successivo). Il soggetto finanziatore verifica sia la conformità della valutazione e degli strumenti ad essa associati (previsioni di domanda, modelli di assegnazione, ecc.) alle prescrizioni legislative, che i risultati di tale valutazione. Gli indicatori risultanti da tale processo saranno, per definizione, confrontabili con altri progetti concorrenti; il confronto su basi comuni di liste di progetti diventa, così, un valido supporto per l'allocazione delle risorse all'interno del programma.

RACCOMANDAZIONE 13. La valutazione economico-finanziaria del singolo progetto (a livello di studio di fattibilità) va utilizzata in modo dinamico, al fine di affiancare tutte le varianti tecniche e temporali che emergessero come necessarie in passaggi decisionali successivi, quali quelli che possono presentarsi durante la costruzione o in caso di mutazione del contesto politico o delle condizioni finanziarie.

Quindi, a livello di singolo progetto, può essere mantenuto l'iter attuale con la predisposizione da parte del proponente della documentazione richiesta in relazione alle dimensioni del progetto

RACCOMANDAZIONE 14. Non esistono linee guida obbligatorie per la valutazione degli investimenti e l'assenza di un quadro di riferimento unitario pregiudica la qualità e la trasparenza delle analisi e la loro confrontabilità. E' opportuno definire a livello centrale, per tutti gli stadi di valutazione, linee guida obbligatorie, standardizzate e metodologicamente solide.

Le linee guida dovrebbero seguire uno schema comune di tipo Analisi costi-benefici, definito per legge, calibrato rispetto alla dimensione dei progetti, per orientare l'operato dei soggetti proponenti e consentire la comparabilità dei diversi progetti. Rimane da approfondire l'identificazione del soggetto più opportuno (Autorità indipendente – in questo caso il compito potrebbe essere affidato all'esistente Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture – e/o al Nucleo centrale – Uval).

RACCOMANDAZIONE 15. L'indipendenza e la professionalità dei valutatori rappresentano condizioni essenziale nei processi di valutazione risulta i. Si ritiene opportuno utilizzare le competenze presenti all'interno degli organismi di valutazione esistenti, eventualmente potenziandole ove necessario, e solo per valutazioni di opere particolarmente complesse, per le quali manchino adeguate professionalità all'interno di tali organismi, si può far ricorso a gare internazionali pubbliche.

Anche sulla base dell'esperienza pregressa, è opportuno che il ricorso al mercato della valutazione sia effettuato utilizzando non solo criteri quantitativi e finanziari (numero di incarichi svolti in passato, fatturato), ma anche elementi di valutazione qualitativa per accertare la presenza di specifiche competenze in materia di valutazione economica;

RACCOMANDAZIONE 16. Allo stato attuale è particolarmente carente la valutazione ex post dell'efficacia e utilità degli interventi infrastrutturali. Occorre rafforzare e rendere pubblici gli

scostamenti tra valutazione ex ante e risultati effettivi delle singole opere, attraverso indagini periodiche volte ad accertare le caratteristiche quali-quantitative delle opere realizzate e la loro efficacia.

7. L'articolazione territoriale del Ministero delle infrastrutture: i Provveditorati interregionali alle opere pubbliche

7.1 Funzioni e dotazione di personale

I Provveditorati interregionali alle opere pubbliche sono organi decentrati del Mi⁹⁵ e hanno sostituito i Settori infrastrutture dei servizi integrati infrastrutture e trasporti (Siit), operativi fino a tutto il 2006, in sostanziale continuità di funzioni, di organico e di ambito territoriale di riferimento.

Rientrano tra i compiti di tali strutture (art. 4, d.p.r. 254/2007):

- a. l'esecuzione di opere pubbliche di competenza del Ministero;
- b. l'attività di vigilanza sulle opere pubbliche finanziate dal Ministero e da altri enti pubblici;
- c. l'attività di supporto, su base convenzionale, nella programmazione, progettazione ed esecuzione di opere anche di competenza di Amministrazioni non statali, anche ad ordinamento autonomo, economico e non, nonché di enti ed organismi pubblici;
- d. il supporto tecnico e logistico per la realizzazione delle infrastrutture di preminente interesse nazionale di cui alla l. 21 dicembre 2001, n. 443 ("legge obiettivo");
- e. il supporto alla repressione dell'abusivismo edilizio (per quanto di competenza statale);
- f. il supporto alla attività di vigilanza sull'Anas e sui gestori delle infrastrutture autostradali;
- g. il supporto alla attività di gestione dei programmi di iniziativa comunitaria;
- h. l'attività di vigilanza per l'edilizia economica e popolare;
- i. il supporto alle attività della Direzione generale per la sicurezza e la vigilanza sulle infrastrutture.

I Provveditorati sono nove e sono strutturati, secondo quanto prescrive il regolamento del Ministero, in più sedi. La tabella 16 indica il numero degli uffici e le unità di personale impiegato per ciascun Provveditorato nel 2006⁹⁶. I Provveditorati impiegano 2.164 unità di personale (tab.16), cioè circa il 67% del personale del Ministero e mostrano una estrema variabilità in termini di addetti: si va dai 52 addetti del Provveditorato di Piemonte e Valle d'Aosta, ai 427 del Provveditorato di Lazio, Abruzzo e Sardegna. Il dato di fondo non muta considerando anziché il numero degli addetti gli anni-persona.

⁹⁵ I Provveditorati hanno sostituito i Settori infrastrutture dei servizi integrati infrastrutture e trasporti (Siit), operativi fino a tutto il 2006, in sostanziale continuità di funzioni, di organico e di ambito territoriale di riferimento. Nel testo e nelle tabelle le denominazioni Siit e Provveditorati sono utilizzate indistintamente, in quanto alcune analisi sono condotte su dati fino al 2006 (quindi con riferimento ai Siit) e altre anche con dati 2007 (facendo quindi riferimento ai Provveditorati). Va sottolineato che pur in presenza di denominazioni diverse l'analisi considera uffici omogenei per dotazione di personale e attività svolte.

⁹⁶ L'analisi svolta in questa sezione, con particolare riferimento all'analisi del personale, si basa sul contributo dell'Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del Personale (Igap) e del Servizio studi dipartimentale della ragioneria generale dello Stato (Sesd) al gruppo di lavoro per la *revisione della spesa*.

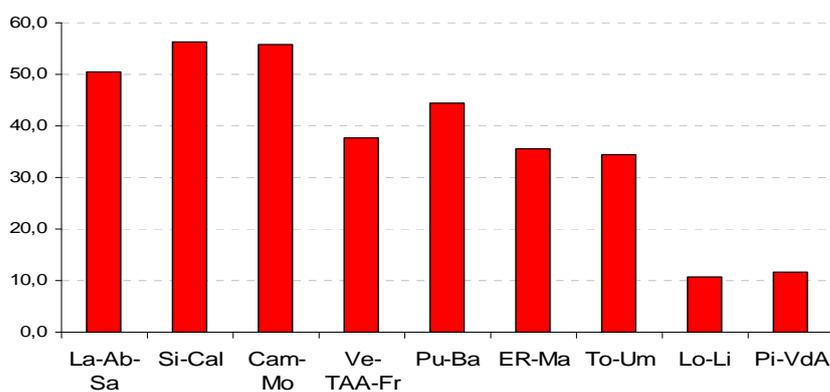
Tab.16 – Ambiti territoriali, sedi, uffici e consistenza del personale per Siit

Ambiti territoriali	Sede principale	Sede coordinata	Uffici	Unità di personale al 31.12.06
Piemonte Valle d'Aosta	Torino	-	4	52
Lombardia Liguria	Milano	Genova	7	119
Veneto Trentino Alto Adige Friuli Venezia Giulia	Venezia	Trento Trieste	13	263
Emilia Romagna Marche	Bologna	Ancona	7	205
Toscana Umbria	Firenze	Perugia	8	155
Lazio Abruzzo Sardegna	Roma	L'Aquila Cagliari	13	427
Campania Molise	Napoli	Campobasso	9	341
Puglia Basilicata	Bari	Potenza	7	207
Calabria Sicilia	Palermo	Catanzaro	10	395
Totale			78	2.164

Fonte: dati Mef

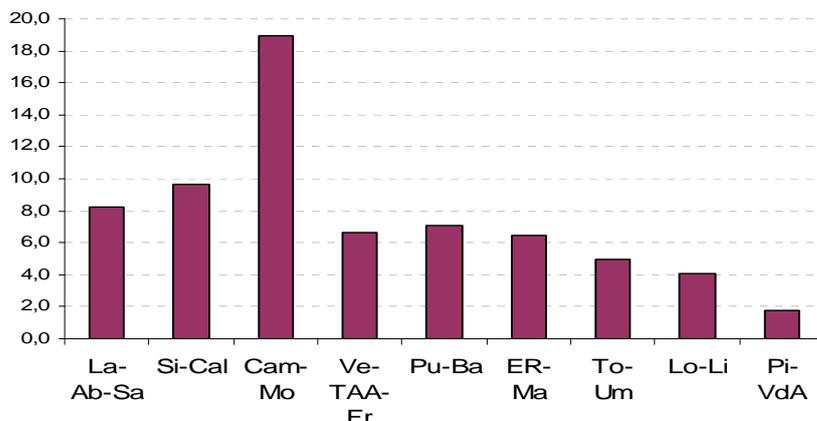
Tale variabilità non sembra essere spiegata né dal numero di abitanti (fig. 2), né dalla superficie amministrata (fig. 3), né dalla consistenza del patrimonio pubblico (fig. 4).

Fig. 2 – Addetti per milione di abitanti dei Siit



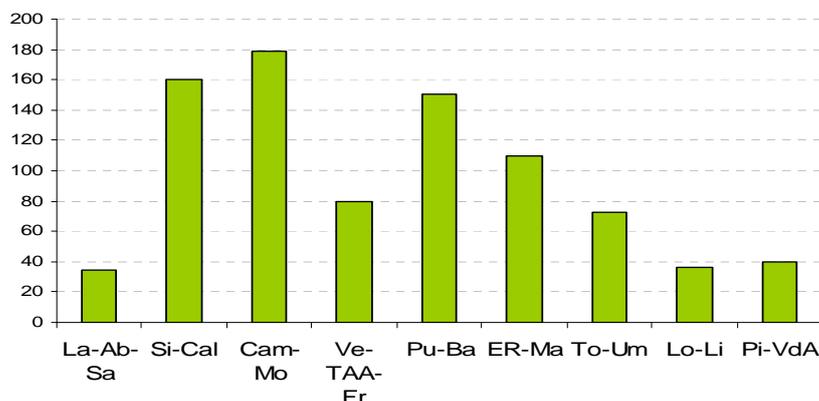
Fonte: dati Mef

Fig. 3 – Addetti per mille kmq dei Siit



Fonte: dati Mef

Fig. 4 – Addetti per miliardo di euro di patrimonio immobiliare dei Siit



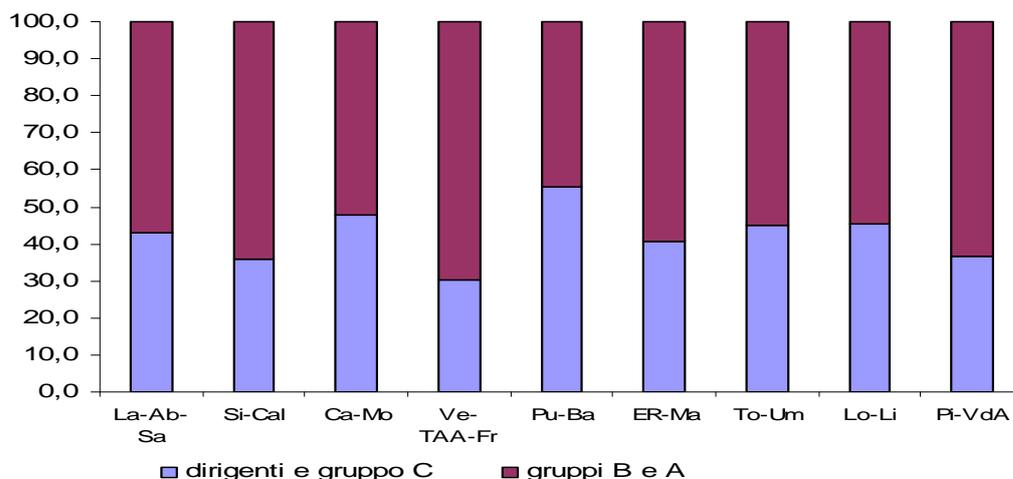
Fonte: dati Mef

La posizione dei diversi Provveditorati cambia a seconda della variabile di scala utilizzata ma i Provveditorati Campania-Molise e Sicilia-Calabria presentano comunque le dimensioni relative più elevate⁹⁷. La dimensione relativa del Provveditorato Lazio, Abruzzo e Sardegna risulta meno anomala se analizzata in relazione al territorio di riferimento e diviene particolarmente contenuta se si usa il patrimonio immobiliare come variabile di scala.

La composizione dell'organico appare relativamente sbilanciata verso le qualifiche più elevate nei Provveditorati di Puglia e Basilicata e di Campania e Molise, dove l'incidenza percentuale di personale dirigente e di gruppo C è pari, rispettivamente, a oltre il 55% e il 48% (fig. 5). L'incidenza del personale dirigente e di gruppo C è superiore alla media nazionale anche nei Provveditorati di Toscana e Umbria, di Lombardia e Liguria e di Lazio, Abruzzo e Sardegna.

⁹⁷ Da informazioni acquisite direttamente sul campo si rileva che in Campania una quota consistente del personale deriva dalla preesistente Agensud.

Fig. 5 – Composizione dell'organico dei Siit per qualifica



Fonte: dati Mef

La variabilità della dotazione di organico dei Provveditorati non appare riconducibile neanche alla loro articolazione territoriale. Se i Provveditorati di Piemonte e Valle d'Aosta e di Toscana e Umbria, quelli con il minor numero di addetti, sono anche quelli con il minor numero di sedi, è pur vero che la dispersione dimensionale è elevata all'interno di classi di Provveditorati omogenee per numero di sedi. Inoltre, la correlazione tra numero di sedi e il totale degli addetti diminuisce se quest'ultimo viene rapportato alla popolazione, al territorio o al patrimonio dei Provveditorati.

Il numero di addetti non è correlato neanche con il numero delle province e sembra doversi escludere anche un nesso tra numerosità degli addetti e presenza di strutture specializzate (come quelle dedicate alle opere marittime). Infine, non si riscontrano economie di personale al crescere della popolazione residente negli ambiti territoriali di competenza, della superficie territoriale e del patrimonio immobiliare.

In sostanza, l'allocazione delle risorse di personale, che costituisce una quota molto rilevante della dotazione complessiva di personale del Mi, presenta una marcata variabilità tra i Provveditorati, cosa che sembra costituire un elemento di criticità dell'organizzazione territoriale del Mi dal momento che non è possibile individuare una motivazione riconducibile alla scala dimensionale. Naturalmente, questa variabilità potrebbe essere giustificata dalla diversa dimensione dell'attività produttiva svolta dai diversi Provveditorati e, pertanto, prima di poter formulare considerazioni sull'efficienza dell'articolazione territoriale dei Provveditorati, è opportuno analizzare la dotazione di risorse dei Provveditorati e i prodotti che ne derivano.

7.2 Le assegnazioni in conto capitale

Le assegnazioni in conto capitale (in conto competenza e in conto residui) al complesso dei Provveditorati presentano una certa stabilità nel periodo 2003-2006 (tab. 17)⁹⁸.

⁹⁸ Gran parte delle risorse sono stanziare sui capitoli: 7341 (spese per la costruzione, sistemazione, manutenzione e completamento di edifici pubblici statali); 7121 (spese per lo sviluppo informativo); 7340 (spese per immobili demaniali o privati in uso alla presidenza della Repubblica, al Parlamento, alla presidenza del Consiglio, alla Corte costituzionale e ad altri organismi internazionali); 7354 (annualità quindicennali per la realizzazione di un

**Tab. 17 – Assegnazioni totali conto capitale ai Siit
(competenza e residui, mln di euro, anni 2003-2006)**

Siit	2003	2004	2005	2006	Media 2003-2006
Piemonte e Val d'Aosta	26	20	20	13	20
Lombardia e Liguria	61	63	75	35	59
Veneto, Trentino e Friuli*	43	44	56	20	41
Emilia Romagna e Marche	32	46	9	47	34
Toscana e Umbria	41	37	26	22	31
Lazio, Abruzzo e Sardegna	148	173	273	312	226
Campanie e Molise	55	47	51	27	45
Puglia e Basilicata	31	30	26	22	27
Sicilia e Calabria	58	68	49	38	53
Totale	495	528	585	537	536

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

*dati al netto del Magistrato delle acque

La ripartizione territoriale delle risorse in conto capitale è fortemente concentrata sul Provveditorato Lazio-Sardegna-Abruzzo che assorbe quasi la metà dei fondi.

Se le risorse assegnate sono valutate in rapporto al numero degli abitanti residenti, la distribuzione risulta piuttosto omogenea ma con un Provveditorato, quello relativo a Lazio-Sardegna-Abruzzo, che presenta un valore significativamente diverso da gli altri. D'altra parte, se la distribuzione delle risorse è valutata in riferimento al patrimonio immobiliare demaniale di pertinenza si ridimensiona il ruolo del Provveditorato Lazio-Abruzzo-Sardegna e assume maggiore rilievo la quota di risorse assegnate al Provveditorato di Campania-Molise, la cui dotazione di risorse è comunque al di sopra della media sia in assoluto sia in rapporto alla popolazione residente⁹⁹.

programma per infrastrutture ed impianti necessari allo sviluppo ed ammodernamento delle strutture della Polizia dello Stato, dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza); 7473 (spese per la costruzione, il completamento, l'adattamento e la permuta degli edifici destinati ad istituti di prevenzione e pena); 7527 (spese per l'apprestamento dei materiali e per le necessità più urgenti in caso di pubbliche calamità per opere non di competenza regionale); 7841 (costruzioni a cura dello Stato di opere relative ai porti di prima e seconda categoria, nonché di quelle edilizie in servizio dell'attività tecnica, amministrativa e di Polizia dei porti.

⁹⁹ Per alcuni capitoli di spesa che si riferiscono a programmi di edilizia demaniale (i capitoli 1783, 7340, 7341, 7344), nella ripartizione delle assegnazioni per il 2006 tra i Provveditorati, sono stati esplicitamente seguiti i seguenti criteri: si è tenuto conto del numero di province presenti nell'ambito territoriale di competenza di ciascuna regione, nonché del patrimonio immobiliare demaniale da mantenere. A questo fine le regioni sono state suddivise in tre gruppi sulla base del numero delle province attualmente presenti e precisamente: gruppo 1 con 9 province o più; gruppo 2 con province tra 5 e 8; gruppo 3 fino a 4 province. Quindi posto pari a 1 il valore attribuito alle regioni con il minor numero di province alle altre è stato attribuito un fattore di ponderazione pari a 1,3 e 2,5 sulla base dei quali si è calcolata una prima ripartizione dei fondi. Per il capitolo 7341, che riguarda le assegnazioni per la manutenzione straordinaria, è stato utilizzato un ulteriore criterio: i dati risultanti dalla ripartizione per province sono stati mediati con quelli derivanti dalla consistenza del patrimonio immobiliare demaniale. I risultati di tale ripartizione hanno tenuto conto del fatto che il provveditorato di Lazio-Abruzzo-Sardegna gode di un ulteriore e consistente assegnazione, sul capitolo 7340, destinata agli interventi per gli immobili ad uso della Presidenza della Repubblica, del Consiglio, del Parlamento, della Corte costituzionale e di altri organismi internazionali, rientranti nel patrimonio demaniale sopraindicato. La ripartizione finale delle risorse ha dovuto assicurare al mezzogiorno la quota parte di spettanza pari almeno al 40% ai sensi della legge 1.3.1986.

Non sembra emergere una stretta relazione tra l'ammontare delle risorse assegnate e il numero di dipendenti¹⁰⁰ a parziale conferma delle difficoltà di ricondurre la variabilità dell'assegnazione di personale a motivazioni basate sul fabbisogno dei Provveditorati.

7.3 I prodotti

Un approfondimento ha riguardato l'analisi dei risultati dell'attività dei Provveditorati. A tal fine sono state utilizzate le informazioni rese disponibili al Servizio di controllo interno (Secin) dall'applicativo Sistema informativo per il controllo di gestione (Sigest). Le informazioni analizzate sono state estratte dalla base dati a sistema e sono poi state confermate al Secin del Mi dai singoli Provveditorati. Il periodo per il quale sono state richieste le informazioni è il 2004-2007.

Il Sigest costituisce uno strumento di supporto allo svolgimento delle attività operative dei Centri di responsabilità amministrativa, al fine di verificare che le risorse disponibili siano utilizzate efficientemente per il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione. Il sistema informativo è strutturato in modo da individuare una serie di indicatori che rilevano i prodotti derivanti dall'attività dei Provveditorati. Proprio perché il sistema nasce a supporto dell'attività del singolo Provveditorato, non tutte le informazioni presenti nel sistema risultano utili per la valutazione centrale dell'attività svolta dai Provveditorati. In particolare, per quanto sia stato compiuto uno sforzo per omogeneizzare il formato delle informazioni, le schede che si riferiscono ai diversi Provveditorati presentano indicatori non sempre comparabili; il sistema è costruito per monitorare l'attività dei diversi uffici interni a ciascun Provveditorato, per cui quasi sempre per un prodotto finale del Provveditorato si hanno tanti indicatori quanti sono gli uffici e non è agevole individuare un indicatore di prodotto finale. Inoltre, i dati raccolti presentano significative disomogeneità: molti dati sono mancanti; non è stato possibile confrontare dati per singolo anno; è stato possibile isolare le attività svolte in convenzione solo per alcuni Provveditorati; non è stato possibile separare, per alcuni indicatori, le attività svolte a seguito della chiusura dell'ex Agensud, il che ha ridotto la comparabilità dei dati dei Provveditorati del sud, relativamente ad alcuni indicatori. In sostanza, il tentativo di analisi condotto sui prodotti dei Provveditorati ha fatto emergere criticità significative dal punto di vista informativo che pregiudicano la possibilità di monitorare l'attività svolta dalle strutture decentrate del Mi.

Nonostante i limiti della base dati disponibile sono stati, comunque, costruiti alcuni indicatori per misurare gli aspetti più significativi dell'attività dei Provveditorati. Gli indicatori selezionati si riferiscono agli atti di cottimo (numero e importo), ai contratti (numero e importo), al numero di bandi di gara, al numero di atti di valutazione di congruità ed al numero di pareri e offrono un tentativo di misurazione delle attività dei Provveditorati precedentemente indicate ai punti a), b) e c).

Pur con la cautela dettata dalle carenze dei dati utilizzati, l'analisi sembra indicare che:

- non emergono significative economie di scala per nessuno degli *output*;
- il Provveditorato che svolge la maggiore attività è il Provveditorato di Lazio-Sardegna-Abruzzo, indipendentemente dal tipo di *output* utilizzato per misurarla. Questa evidenza è connessa alla particolare domanda proveniente da Roma dove è localizzata gran parte del patrimonio immobiliare demaniale statale;

¹⁰⁰ Il contrario si riscontra per la spesa corrente: i dati di contabilità economica per il 2006 mostrano che la spesa per beni e servizi viene allocata tra i diversi Provveditorati sulla base della numerosità del personale impiegato.

- i Provveditorati di Piemonte-Valle d’Aosta, Lombardia-Liguria e Lazio-Sardegna-Abruzzo presentano i valori più elevati se si considera l’*output* medio per milione di euro di costi sostenuti mediamente da ciascun Provveditorato per anno. Per i primi due Provveditorati la migliore *performance* è legata principalmente al livello, particolarmente basso, dei costi sostenuti rispetto agli altri Provveditorati¹⁰¹. Il Provveditorato di Sicilia-Calabria presenta i valori mediamente più bassi perchè i costi di personale in quel Provveditorato sono particolarmente elevati.

Come si è accennato all’inizio, tra le competenze dei Provveditorati rientra anche la possibilità di svolgere attività di supporto, su base convenzionale, nella programmazione, progettazione ed esecuzione di opere anche di competenza di Amministrazioni non statali, anche ad ordinamento autonomo, economico e non, nonché di enti ed organismi. Rientra in questa competenza l’attività per cui, previa stipula di apposito disciplinare, le amministrazioni aggiudicatrici di lavori pubblici possono affidare al Provveditorato tutte le funzioni di stazione appaltante oppure soltanto una fase del procedimento di realizzazione dell’opera. L’attività del Provveditorato si esplica attraverso modalità definite nell’ambito della convenzione¹⁰² ed è remunerata attraverso compensi direttamente erogati dal committente a favore dei dipendenti non dirigenti a tempo indeterminato del Provveditorato che abbiano collaborato all’esecuzione dell’opera in convenzione¹⁰³. Un elemento di criticità di questo assetto è la mancata remunerazione dei beni, servizi e del capitale fisso utilizzati nell’ambito della convenzione: in sostanza, vengono utilizzate risorse del Provveditorato senza che la struttura ne ottenga un corrispettivo.

Relativamente a questa attività, i dati raccolti dal Secin riguardano soltanto tre Provveditorati. La tabella 18 evidenzia che l’attività in convenzione e l’ammontare di risorse, stimato, che viene assegnato ai dipendenti del Provveditorato che hanno collaborato agli atti in convenzione non è irrilevante: per il Provveditorato di Lazio-Sardegna-Abruzzo è pari, nel quadriennio a 102.304 euro; per il Provveditorato di Puglia-Basilicata è pari a 380.264 euro, ovvero a circa 95.000 euro l’anno, in media (il 16% dei costi di beni e servizi mediamente sostenuti dal Provveditorato negli anni 2005-2006); per il Provveditorato di Toscana-Umbria, le somme spettanti ai dipendenti come remunerazione dell’attività svolta in convenzione, ammontano a 415.160 euro, circa 104.000 euro l’anno, in media, (ovvero il 25,1% dei costi di beni e servizi mediamente sostenuti negli anni 2005-2006 dal medesimo Provveditorato).

¹⁰¹ Rispettivamente circa 1/5 e 1/3 dei costi sostenuti dal più costoso Provveditorato di Calabria-Sicilia.

¹⁰² L’attività in convenzione è disciplinata dal d.lgs. 163/2006 che, all’articolo 33, comma 3, prevede che “le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare le funzioni di stazione appaltante di lavori pubblici ai servizi integrati infrastrutture e trasporti (Siit) o alle amministrazioni provinciali, sulla base di apposito disciplinare che prevede altresì il rimborso dei costi sostenuti dagli stessi per le attività espletate, nonché a centrali di committenza”.

¹⁰³ Questa remunerazione non viene in alcun modo contabilizzata poiché il Provveditorato non redige un bilancio proprio.

Tab. 18 – Indicatori sull’attività svolta in convenzione da parte dei Siit (anni 2004-2007)

Indicatore/Provveditorato		Puglia-Basilicata	Quota spettante ai dipendenti (art. 33, comma 3, d.lgs. 163/06)	Toscana-Umbria	Quota spettante ai dipendenti (art. 33, comma 3, d.lgs. 163/06)	Lazio-Sardegna-Abruzzo	Quota spettante ai dipendenti (art. 33, comma 3, d.lgs. 163/06)
Atti di cottimo	N° atti	391		443		1.029	
	Importo	22.747.880		18.457.664		130.092.958	
	di cui: N° atti (conv.)	23		11		32	
	Importo	1.603.881	24.058	1.599.236	23.989	1.571.129	23.567
Contratti	N° atti	104		322		1.154	
	Importo	54.346.714		126.513.116		1.225.582.036	
	di cui: N° atti (conv.)	24		18		16	
	Importo	23.747.085	356.206	26.078.083	391.171	5.249.134	78.737
Bandi di gara	N°	111		144		637	
	di cui: N° (conv.)	20		17			
TOTALE			380.264		415.160		102.304

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Secin-Mi

La rilevanza dell’attività in convenzione è confermata, pur con le differenze derivanti dall’uso di una diversa base informativa, anche dalle informazioni desumibili dalla banca dati

Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, riportati nella tabella 19 e disponibili per tutti i Provveditorati¹⁰⁴. Come è possibile rilevare, l’attività in convenzione appare significativa in termini di importo in molti Provveditorati e in alcuni – Lombardia e Emilia Romagna-Marche- supera l’importo complessivo delle opere di competenza diretta dei Provveditorati. Ne consegue che i corrispettivi derivanti dalle relative convenzioni appaiono quantitativamente non trascurabili e, pertanto, va analizzato con attenzione l’attuale sistema di remunerazione praticato.

Tab. 19 – Attività dei Siit su opere di importo superiore a 150.000 euro di propria competenza e in convenzione. Importi di aggiudicazione e numero di opere aggiudicate (valori medi 2000-2006)

Provveditorato	Importo (mln)	Numero Opere	Proprie		In convenzione	
			Importo (mln)	Numero Opere	Importo (mln)	Numero Opere
Ca-Mo	11,1	17	6,5	16	4,6	1
Er-Ma	16,4	22	7,4	15	9,0	7
Pu-Ba	9,9	15	5,5	12	4,5	3
Ve-Fr-Tr	4,5	8	4,3	8	0,2	0
Si-Ca	19,4	20	17,6	19	1,8	1
To-Um	10,8	16	8,5	13	2,3	2
Lo-Li	31,1	58	14,7	31	16,3	27
Pi-Va	4,6	8	3,5	6	1,1	2
La-Ab-Sa	41,3	32	26,8	20	14,5	12

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

7.4 Considerazioni conclusive e raccomandazioni

L’analisi dell’attività dei Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, pur con i limiti prima indicati, ha messo in rilievo alcune criticità riconducibili alla variabilità

¹⁰⁴ Queste informazioni si riferiscono soltanto alle opere pubbliche di importo superiore ai 150.000 euro per il periodo è 2000-2006 e, pertanto, non sono confrontabili con i dati Secin della tabella 17.

dell'allocazione del personale tra le diverse strutture –non spiegata né da variabili di contesto né da indicatori di prodotto – alle carenze del sistema informativo e delle relative attività di controllo e alle modalità di remunerazione delle attività in convenzione. Le carenze dei dati a disposizione del Mi per quanto riguarda le caratteristiche qualitative e quantitative dell'attività dei Provveditorati inducono a valutare con cautela gli indicatori di prodotto e le comparazioni che ne derivano.

Nella logica della *revisione della spesa*, per migliorare l'allocazione delle risorse di personale e la capacità di controllo dell'attività di spesa, si formulano le seguenti raccomandazioni:

RACCOMANDAZIONE 17. Il Sistema informativo per il controllo di gestione del Ministero non consente un'adeguata valutazione centrale delle attività svolte dai Provveditorati interregionali alle opere pubbliche. Il sistema va migliorato per rappresentare e misurare i prodotti finali e le risorse impiegate per ottenerli, assicurare la comparabilità tra i diversi Provveditorati e renderne possibile il monitoraggio e il controllo. Annualmente, dovrebbe essere pubblicata una relazione con i principali risultati.

RACCOMANDAZIONE 18. L'allocazione del personale tra i Provveditorati interregionali alle opere pubbliche appare caratterizzata da una variabilità non giustificata né da variabili di contesto né da indicatori di prodotto. Appare opportuna, quindi, una valutazione attenta dell'allocazione del personale nella prospettiva di procedere, ove possibile e compatibilmente con i vincoli derivanti dalla normativa sul pubblico impiego, alla sua riallocazione. In attesa di adeguare il sistema informativo e renderlo, quindi, in grado di fornire indicazioni utili per una migliore allocazione del personale, è auspicabile almeno il blocco del turn-over per i Provveditorati sovradotati per evitare che la variabilità cresca ulteriormente.

RACCOMANDAZIONE 19. L'attività in convenzione dei Provveditorati prevede la corresponsione di emolumenti ai dipendenti che vi partecipano e non costituisce una fonte di entrata per il Provveditorato. Si suggerisce la modifica dell'allocazione dei corrispettivi derivanti dall'attività in convenzione, con l'assegnazione di una quota al Provveditorato per assicurare almeno il reintegro dei beni e servizi utilizzati nell'esercizio dell'attività in convenzione e, ove le dimensioni dell'attività lo consentano, una potenziale forma di autofinanziamento.

Appendice

A.1 Stima del fabbisogno finanziario residuo dei progetti legge obiettivo

La stima del fabbisogno finanziario residuo può essere effettuata relativamente ai progetti che hanno avuto una delibera da parte del Cipe.¹⁰⁵ I dati ufficiali di riferimento sono i seguenti:

Tab. A1 – Costi, finanziamenti e fabbisogno residuo relativi ai progetti deliberati dal Cipe (mln di euro)

	Costi dichiarati delle opere	Disponibilità accertate	Disponibilità da confermare	Fabbisogno finanziario residuo
Dati Cipe (13/2/08)	105.263	43.593	8.860	52.810
Ns. elaborazioni (per memoria)	105.423	44.843	8.860	51.720

Fonte: Cipe

Oltre alla stima ufficiale relativa al fabbisogno finanziario residuo (53 mld circa) si possono predisporre scenari alternativi formulando ipotesi sulla probabile lievitazione dei costi e sul “grado di certezza” dell’attuale copertura finanziaria. Questo esercizio ha solo lo scopo di individuare, pur con la cautela dovuta in analisi di questo tipo, un possibile intervallo di variazione dei costi e della relativa copertura finanziaria.

Sono state formulate le seguenti ipotesi in merito ai costi:

1. Sono state apportate alcune correzioni ai costi dei megaprogetti¹⁰⁶ in base alle indicazioni contenute nel Dpef Infrastrutture 2008-2012 o altre fonti di informazione¹⁰⁷.
2. Sempre per i megaprogetti, è stato applicato un aumento medio– tra il momento dell’approvazione del progetto e la sua completa realizzazione – del 45% per progetti ferroviari e del 20% per quelli stradali¹⁰⁸.
3. Si è applicato un incremento del 10% dei costi di tutti i progetti dotati della sola progettazione preliminare¹⁰⁹.

¹⁰⁵ L’analisi è tratta da C. Virno, *Costi e finanziamenti degli interventi della legge obiettivo (legge 443/2001)*, cit.

¹⁰⁶ Negli Stati Uniti e in Canada sono considerati megaprogetti quegli interventi che hanno costi di investimento pari o superiori a 1 miliardo di dollari. In alcuni contesti sono considerati megaprogetti gli interventi che prevedono investimenti superiori ai 100 milioni di dollari. Nel caso in esame si considerano megaprogetti quelli con costi pari o superiori a 1 miliardo di euro.

¹⁰⁷ Correzioni sono state fatte solo per il Ponte sullo Stretto di Messina e per Collegamento Torino-Lione: tratta Bruzolo-Confini di Stato. Per quanto riguarda l’Autostrada Salerno-Reggio Calabria pur essendo il costo complessivo diverso e di gran lunga superiore da quello dichiarato al Cipe, esso non altera sostanzialmente il fabbisogno finanziario in quanto una quota della copertura finanziaria è stata assicurata negli anni precedenti all’avvio della legge obiettivo.

¹⁰⁸ La misura dell’aumento è rilevata nell’analisi statistica su un campione di progetti con costi compresi tra i 5 e gli 8,5 miliardi di dollari (Flyvbjerg B., Skamris M.K. e Buhl S.L. *How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects?*, in “Transport Reviews”, 2003, vol. 23, n. 1, pp. 71-88.

Nel caso in esame l’aumento è stato applicato solo alla quota di fabbisogno residuo, assumendo implicitamente che i finanziamenti assegnati non avessero bisogno di integrazioni e che ad essi corrispondesse un contratto di appalto senza possibilità di integrazioni o varianti. Naturalmente tale assunzione è molto forte e conservativa dal punto di vista del prevedibile incremento dei costi.

¹⁰⁹ A titolo puramente esemplificativo si può citare il caso della Metropolitana di Bologna. Nella seduta del 30-31 gennaio il Cipe ha assegnato a tale progetto (1° lotto funzionale) un finanziamento di 120 milioni di euro, a titolo

4. E' stato applicato un fattore di rivalutazione (supplementare) del parco progetti nel suo insieme (escluso megaprogetti) del 15% del fabbisogno residuale per tenere conto principalmente della rivalutazione monetaria, di varianti in corso d'opera, della necessità di opere complementari, nonché di altri fattori residuali di varia natura¹¹⁰.

Si osservi che l'insieme di tali aumenti dei costi, sebbene di notevole entità, è probabilmente stimato per difetto. A titolo di esempio, si consideri infatti il progetto "Metropolitana di Napoli completamento linea 1: collegamento Dante-Centro direzionale" approvato dal Cipe nel dicembre 2002 per un costo complessivo di 689 milioni. Tale progetto, i cui lavori sono peraltro iniziati, è stato nuovamente portato al Cipe all'inizio del 2008 e in quella sede il nuovo costo è stato valutato in 1.376 milioni, ossia di un valore di circa il 100% superiore al precedente (a distanza di 5 anni).

Si può citare anche il caso dell'Autostrada Salerno Reggio Calabria, il cui costo stimato nel 1998 era di 2.971 milioni e che secondo i dati forniti nel giugno 2007 dal Mi costerebbe attualmente 9.047 milioni (+ 205%).

Altre ipotesi riguardano il fabbisogno finanziario residuo, la copertura da parte di operatori privati e la programmazione finanziaria della spesa futura calibrata in base alla durata dei lavori.

1. Si è considerato che il 50% delle disponibilità da confermare vadano ad alimentare il fabbisogno finanziario residuo e il 50% rappresenti viceversa una copertura finanziaria effettiva.
2. Si è stabilito convenzionalmente che alle attuali "disponibilità accertate" corrispondano fonti di finanziamento certe con vincolo pari a quello di un'obbligazione giuridica¹¹¹.
3. Si è assunto che il 20% del fabbisogno finanziario residuo sia finanziato a carico dei privati, mentre la parte restante dovrà essere coperta da risorse pubbliche¹¹².
4. La durata dei lavori (e quindi la scansione temporale del fabbisogno necessario per il completamento delle opere) è desunta dalla tabelle allegate al Dpef Infrastrutture 2008-2012.

Le ultime ipotesi riguardano le risorse destinate annualmente al rifinanziamento della legge obiettivo¹¹³. In base all'esperienza si è constatato che mediamente si è registrato un rifinanziamento di circa 3 miliardi all'anno.

1. Si ipotizza un rifinanziamento di 4 miliardi all'anno per i prossimi 10 anni della legge obiettivo.
2. Inoltre, si assume che il 50% di tale importo sia destinato ad assicurare la copertura finanziaria agli interventi già deliberati dal Cipe alla data attuale. Infine si ipotizza che 2 miliardi all'anno di finanziamenti da destinare al completamento della copertura finanziaria dei progetti della legge obiettivo (già approvati) possano essere rivenuti nel corso della manovra di bilancio.

programmatico, al fine di assicurare il cofinanziamento del maggior costo del progetto definitivo rispetto a quello preliminare. L'aumento del 10% si applica al costo del progetto e non al fabbisogno residuale.

¹¹⁰ Non si tiene qui conto di un fattore rilevante di crescita potenziale dei costi, ossia del fatto che i vari lotti, stralci, ecc. possono rappresentare segmenti di sistemi infrastrutturali da considerare unitariamente (e probabilmente in buona parte ancora da realizzare); l'inclusione di detti macro-interventi nel parco progetti considerato comporterebbe un significativo aumento dei costi.

¹¹¹ L'ipotesi è forte ma si è ritenuto di attribuire certezza a tali disponibilità in base all'operare di un meccanismo secondo il quale la quota di Fondo per le opere strategiche assegnato dal Cipe al singolo intervento non sarebbe stata attivata in assenza della dimostrazione di sussistenza delle altre fonti di finanziamento dichiarate.

¹¹² La quota delle risorse private da reperire è, almeno in parte, deducibile dall'esame delle delibere Cipe ed è stata calcolata pari al 10,5%, escludendo però il Ponte sullo Stretto di Messina (Ance, *Lo stato di attuazione della legge obiettivo*, ottobre 2007).

¹¹³ Il rifinanziamento della legge obiettivo nella legge finanziaria ha una valenza triennale, ma le somme sono interamente impegnabili a partire dal primo anno.

Tab. A2 – Stima dell’aumento dei costi per megaprogetti e altri progetti (mln di euro)

	Costi dichiarati	Aumento stimato costi	Aumento per progettazioni preliminari	Costi stimati
Megaprogetti	72.707	21.262		93.969
Altri progetti	32.556	1.884		34.440
			5.152	5.152
Totale	105.263	23.146	5.152	133.561

Fonte: elaborazione

Dal punto di vista della copertura finanziaria il quadro è il seguente:

Tab. A3 – Stima del fabbisogno finanziario residuo a carico del bilancio pubblico (mln di euro)

Costi stimati	Copertura finanziaria dichiarata	Copertura con 50% delle disponibilità da confermare	Fabbisogno finanziario residuale stimato	Copertura da parte di privati del fabbisogno residuale (20%)	Fabbisogno finanziario a carico del bilancio pubblico
133.561	43.593	4.430	85.538	17.108	68.430

Fonte: elaborazione

Se al fabbisogno finanziario residuo – già al netto delle “disponibilità da confermare”¹¹⁴ – pari a 52.810 milioni si applica la stessa percentuale del 20% di copertura a carico degli operatori privati si ottiene un valore di 42.248. In sostanza, il *range* relativo al fabbisogno finanziario residuale a carico del bilancio pubblico potrebbe oscillare tra 42.248 e 68.430, con una variazione significativa rispetto ai dati ufficiali.

Sulla base delle considerazioni precedenti è possibile individuare:

- la previsione di spesa (v. Ministero delle infrastrutture) in base alle due ipotesi di costi¹¹⁵;
- i relativi fabbisogni finanziari residui;
- le coperture finanziarie effettive partendo dall’assunto di una disponibilità pari a 4 miliardi l’anno a partire dal 2009.

¹¹⁴ Si noti che qui si è assunto che tutte le disponibilità da confermare si rivelino effettive fonti di copertura del parco progetti.

¹¹⁵ Relativamente alle previsioni di spesa sono state applicate le percentuali desunte dal Dpef Infrastrutture 2008-2012.

Tab. A4 – Stima del fabbisogno finanziario rispetto alle previsioni di spesa (mln di euro)

Ipotesi di costo	Previsioni di spesa											
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
105.263	6.874	3.916	5.874	9.242	12.642	13.600	40.674	4.411	2.368	1.968	3.695	
133.561	8.722	4.968	7.453	11.727	16.041	17.256	51.608	5.596	3.005	2.498	4.688	
Ipotesi di fabbisogno	Fabbisogni residui											
42.248							29.807	4.411	2.368	1.968	3.695	
68.430						1.036	51.608	5.596	3005	2.498	4.688	
	Copertura finanziaria											
							16.000	4.000	4.000	4.000	4.000	
						4.000	12.000	4.000	4.000	4.000	4.000	
	Ulteriore fabbisogno finanziaria non coperto											
							13.807	411	-1.632	-2.032	-305	
						-2.964	36.644	1.596	-995	-1.502	688	

Fonte: elaborazione

In entrambi i casi ipotizzati si determinerebbe l'impossibilità di assicurare la copertura finanziaria a partire dal 2012 per importi che variano dai 14 ai 37 miliardi. Poiché non è immaginabile un aumento degli stanziamenti destinati ad assicurare tale copertura finanziaria, l'unica soluzione consisterà nel dilatare nel tempo la realizzazione delle opere con ulteriori e ben noti effetti di incremento dei costi. Si osservi che anche senza considerare questi aumenti dei costi, nel caso che la stima dei costi si avvicinasse al valore più elevato, occorrerebbero 9 anni in più rispetto a quanto originariamente previsto per completare i lavori. La situazione, dunque, presenterebbe significativi problemi di sostenibilità sotto il profilo finanziario e sotto quello dell'efficienza realizzativa.

Infine, si può anche richiamare una "variante catastrofica", secondo la quale le opere strategiche frazionate in lotti e presentate come tali per il finanziamento derivino in realtà da progetti generali di ben più ampio respiro che richiedono per il loro completamento finanziamenti di gran lunga più elevati rispetto a quanto finora indicato (e probabilmente dell'ordine di quanto stimato per i megaprogetti). In quest'ottica e considerando che le opere al di sotto dei 100 milioni rappresentano circa un terzo del parco progetti, il fabbisogno finanziario, sebbene spostato nel tempo, potrebbe raggiungere livelli del tutto imprevedibili.

C3 – MINISTERO DEI TRASPORTI

Sintesi

In che modo il Ministero dei trasporti, che impegna con i suoi 4,2 miliardi di euro di budget una quota piuttosto contenuta del totale della spesa pubblica centrale, peraltro in procinto di essere riunificato al Ministero delle infrastrutture, può contribuire alla riqualificazione ed alla riduzione della spesa pubblica?

Dopo un anno di attività di revisione svolta con l'ausilio di un apposito Nucleo costituito presso lo stesso Ministero, si delinea una prima risposta a questa domanda articolata nel modo che segue.

1. Un'analisi comparata della produttività relativa, svolta con metodi statistici affidabili, ha consentito di evidenziare come esistano margini interessanti per migliorare l'efficienza delle unità periferiche nelle quali è articolata la Motorizzazione civile, ovvero la prima delle due importanti strutture di servizio che fanno capo al Ministero dei trasporti.

2. Partendo dalla rilevazione di sovrapposizioni tra le attività svolte dalla Motorizzazione civile e dall'AcI, si ritiene possibile conseguire ancora più significative riduzioni della spesa e/o miglioramenti nel livello di servizio a parità di risorse impiegate, nel medio periodo, procedendo ad una revisione trasversale dei processi, ad una loro razionalizzazione e al disegno di una struttura unica, da definire nella forma giuridico-istituzionale, che provveda in modo integrato all'erogazione dei servizi, tenuto conto anche del progressivo impatto delle tecnologie informatiche in questo campo specifico.

3. La stessa analisi di efficienza comparata andrebbe condotta anche sulle strutture periferiche della seconda organizzazione di servizi che fa capo al Ministero, ovvero sugli uffici del Corpo delle capitanerie di porto. In questo caso si tratta di operare per miglioramenti al margine di una struttura che ha già dimostrato elevate capacità di definire obiettivi specifici e di monitorare risultati.

4. Il Ministero dei trasporti opera poi trasferendo risorse in direzione del trasporto pubblico locale e di imprese private. L'analisi effettuata a proposito di queste ultime ha per il momento tralasciato i contributi all'autotrasporto (che pure sono quelli più significativi, arrivando ad un ammontare complessivo vicino al miliardo di euro) per soffermarsi su quelli erogati a vario titolo a favore della cantieristica e dell'armamento navale. Gran parte delle somme trasferite appartengono ad una storia passata che qui è stata ricostruita anche per dare conto dell'intervento pubblico. Restano ancora dei finanziamenti che dovrebbero, anche alla luce dei vincoli comunitari, limitarsi a sostenere l'innovazione e la ricerca che sono vitali per mantenere la capacità competitiva del comparto. Al fine di controllare il valore socio-economico della spesa pubblica in questo campo, si raccomanda di operare una analisi costi-benefici che dia conto del valore generato o atteso dall'intervento di sostegno. Questa analisi andrebbe rapidamente estesa al sostegno all'autotrasporto.

5. Una quarta area critica è data dalla attività che il Ministero dei trasporti svolge a favore del sistema di trasporto ferroviario sia nazionale che locale. Per quanto riguarda il primo, occorre provvedere ad una ridefinizione del perimetro del servizio pubblico da sussidiare. E' stato aperto a questo proposito un tavolo di lavoro: la Ctffp raccomanda di valutare attentamente tutte le opzioni che portino al più rapido ed efficiente superamento dell'attuale rapporto esclusivo con Trenitalia, unico operatore impegnato in questo campo. La definizione di adeguati sistemi di incentivazione potrebbe favorire una più rapida apertura al mercato anche in questa parte delicata e critica del servizio ferroviario nazionale.

6. Sempre a proposito di trasporto ferroviario, la Ctfp ha rivolto la propria attenzione alle tre ferrovie locali (del Sud-Est, Appulo-Lucane e della Calabria), ancora di proprietà del Ministero dei trasporti, il quale, dopo una lunga storia di gestione commissariale, è oggi socio unico nelle rispettive srl che le gestiscono. Queste imprese ottengono risultati marginali dalle tariffe pagate dagli utenti e sopravvivono in virtù delle somme cospicue (quasi pari al loro costo del personale) trasferite ogni anno dallo Stato attraverso il Ministero dei trasporti in virtù dei contratti di servizio siglati con ciascuna struttura. Il loro destino dichiarato è quello di essere trasferite in gestione diretta alle regioni nelle quali sono localizzate. La Ctfp ritiene che, prima di procedere in questa direzione, occorra sviluppare un'analisi della sostenibilità economica del servizio, della adeguatezza della dotazione di risorse umane (che oggi ammontano ad alcune migliaia e per le quali sono previsti ulteriori incrementi) e dei risultati conseguiti. A valle di questa analisi andrebbe sviluppato un piano industriale (o rivisto e aggiornato quello esistente) sulla base del quale operare una ricerca di privati eventualmente interessati a subentrare nella gestione e comunque trasferire alle regioni non soltanto un onere che resterebbe da coprire comunque con le tasse dei cittadini, ma una reale opportunità di servizio e di sviluppo. Per rendere più cogente questo percorso virtuoso, si suggerisce anche di indicare fin da subito una data certa e definitiva oltre la quale il Ministero dei trasporti non intende prolungare i contratti di servizio che tengono in vita queste imprese delle quali va in ogni caso meglio accertata la sostenibilità.

7. Tra gli impegni economici diretti nel settore dei trasporti sostenuti dal Ministero vi sono anche quelli comportati dal contratto di servizio siglato ogni anno con il gruppo Tirrenia. E' noto che questa società ha finalmente iniziato un percorso che dovrebbe portare ad una privatizzazione della proprietà e, ci si augura, anche ad un miglioramento nei livelli di efficacia ed efficienza. La Ctfp, oltre ad incoraggiare decisamente questo processo, sottolinea l'importanza di definire il migliore bilanciamento tra le esigenze poste dal processo di privatizzazione (più facile se ai nuovi acquirenti e solo a loro il Ministero garantisce gli stessi contratti di servizio per un numero cospicuo di anni) e quelle della liberalizzazione del settore volta all'aumento dell'efficienza ed al contenimento dell'intervento pubblico (che sarebbero favorite da una rapida apertura alla competizione e a meccanismi d'asta applicati alla concessione di sussidi per i servizi ritenuti irrinunciabili per la comunità).

8. La Ctfp ha studiato un aspetto particolare degli interventi di sostegno pubblico al trasporto locale veicolati dal Ministero in oggetto. Concentrandosi sull'esame della legge 211/92, si sono messi in luce i problemi procedurali che portano ad una dilatazione nei tempi di realizzazione delle opere, alla variazione del loro costo, alla mancata valutazione della loro efficacia e della loro economicità di gestione una volta realizzate. Per ciascuno di questi problemi, e per altri che sono stati dettagliatamente analizzati, sono state qui formulate proposte specifiche che dovrebbero portare ad un progressivo miglioramento dell'efficienza. Tra queste si ricordano: la richiesta di un maggiore grado di avanzamento nell'elaborazione dei progetti sottoposti a valutazione iniziale, l'adozione di criteri coerenti e integrabili per una chiara valutazione dei progetti presentati e la massima trasparenza in tutte le fasi di sviluppo della procedura, dalla presentazione dei progetti alla valutazione dell'equilibrio gestionale delle opere valutate fino alla verifica finale del beneficio realmente conseguito nelle comunità locali per le quali queste infrastrutture vengono realizzate.

1. Profili generali

Richiamando brevemente alcuni dati di bilancio già descritti nel precedente *Rapporto intermedio*, il presente paragrafo aggiorna il dato relativo agli stanziamenti 2007 con l'indicazione delle previsioni al 22 maggio 2007.

Tab.1 – Ministero dei trasporti: stanziamenti di competenza per categoria di spesa (mln di euro, anno 2007)

Titolo di spesa	Categoria di spesa	Stanziamento definitivo competenza
TITOLO I - SPESE CORRENTI	Redditi da lavoro dipendente	698
	Consumi intermedi	424
	Imposte pagate sulla produzione	43
	Trasferimenti correnti a Pa	1.003
	Trasferimenti correnti a famiglie e Isp	30
	Trasferimenti correnti a imprese	608
	Trasferimenti correnti a estero	1
	Interessi passivi e redditi da capitale	0
	Poste correttive e compensative	7
	Altre uscite correnti	17
Totale TITOLO I - SPESE CORRENTI		2.831
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	Acquisizioni di attivita' finanziarie	0
	Altri trasferimenti in conto capitale	0
	Contributi agli investimenti	498
	Contributi agli investimenti ad imprese	625
	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	343
Totale TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		1.466
TOTALE		4.297

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef (dati al 22 maggio 2008)

Si notano sostanziali differenze (circa il 10,5%) rispetto allo stanziamento iniziale previsto dalla legge di bilancio. Per la parte corrente l'incremento di 275,5 milioni ha riguardato principalmente i redditi di lavoro dipendente (39,4 mln), i consumi intermedi (127,5 mln), i trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche (52,8 mln) e i trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private (29,mln)¹.

¹ In particolare:

- capitolo 1921: la variazione di 57 milioni rappresenta somme trasferite all'Ente nazionale per l'aviazione civile. Le componenti di tale variazione sono diverse, tra le più significative abbiamo: per 39 milioni le riassegnazioni per le somme versate a compensazione di riduzioni apportate dal d.l. 203/2005 art 11 (misure per incrementare la competitività e razionalizzare il sistema del trasporto aereo nazionale), per 13 milioni la reiscrizione dei residui passivi andati in perenzione gli anni precedenti;
- capitolo 1185: la variazione del 100% è ascrivibile a diversi interventi. Il più significativo è di 13 milioni, per la riassegnazione di somme confluite all'entrata ai sensi del d.l. 1090/1966 (riassegnazione delle entrate riscosse per servizi della Motorizzazione civile);
- capitolo 1201: la variazione di 28 milioni è tutta ascrivibile alla riassegnazione di entrate del bilancio dello Stato ai sensi della l. 870/1986;
- capitolo 1235: il capitolo registra un incremento pari a 20 milioni, di cui 15 milioni per riassegnazione delle entrate ai sensi del d.l. 1090/1966, mentre la parte restante è dovuta a variazioni compensative;
- capitolo 1240: il capitolo ha avuto un incremento pari a 17 milioni di cui 13,5 milioni per riassegnazione delle entrate ai sensi del d.l. 1090/1966; la parte restante è dovuta a variazioni compensative.

Come per il Ministero delle infrastrutture, anche il Ministero dei trasporti (pure se in misura minore) ha visto incrementare la spesa per investimenti destinati, in particolare, al trasferimento modale da e per la Sicilia e al miglioramento del trasporto pubblico in Calabria e nello Stretto di Messina (d.l. 159/07), nonché per le riassegnazioni delle entrate in attuazione del d.l. 285/92 (codice della strada) per un importo di 33 milioni di euro².

Con riferimento all'incremento netto totale di circa 407 milioni, si evidenziano principalmente tre tipologie di "variazioni di bilancio". In particolare:

- riassegnazioni alla spesa di entrate di scopo – derivanti in gran parte dai servizi resi ai privati dalla Motorizzazione civile – per circa 211 milioni (rappresenta circa il 52% del totale);
- provvedimenti normativi che autorizzano nuove spese per circa 98 milioni (di cui 75 mln dal d.l. 159/2007);
- utilizzo dei fondo di riserva per totali 85 milioni, di cui 64 milioni generati dalla reiscrizione dei residui passivi perenti (circa 21%).

Altra considerazione che richiama un aspetto già affrontato nel *Rapporto intermedio* attiene alla struttura organizzativa del Ministero. Il d.p.r, allora in corso di approvazione ed emanato in data 8 dicembre 2007, apporta alcune modifiche al preesistente assetto organizzativo. In particolare, la nuova struttura, sempre articolata a livello centrale in due dipartimenti e dodici direzioni generali, prevede lo scambio delle funzioni di trasporto intermodale e di gestione dei servizi informativi tra i due Dipartimenti, che assumono la denominazione di Dipartimento per i trasporti aereo, marittimo, per gli affari generali, il personale e i servizi informativi e Dipartimento per i trasporti terrestri e il trasporto intermodale. Sostanzialmente invariato è il resto dell'assetto organizzativo.

Gli atti di indirizzo del 18 ottobre 2006 e 26 aprile 2007 hanno individuato le priorità politiche cui dare attuazione nel 2008:

- Piano generale della mobilità
- Sistema integrato dei trasporti
- Sicurezza nei trasporti
- Ammodernamento del Ministero

Alle suddette priorità politiche sono correlati gli obiettivi strategici, individuati all'interno di ogni Centro di responsabilità amministrativa e riconducibili alla struttura per Missioni e Programmi del bilancio dello Stato.

Le *schede-programma*, contenute all'interno della stessa nota preliminare, individuano una serie di indicatori volti alla misurazione del grado di raggiungimento di tali obiettivi

² In particolare, con il decreto l. 159 del 2007 sono stati stanziati i seguenti fondi sullo stato di previsione del Ministero dei trasporti, pari a complessivi 100 milioni di euro:

- art. 8, comma 1 – 12 milioni di euro per il potenziamento del trasporto marittimo da e per la Sicilia e per il miglioramento della sicurezza. La spesa complessiva è stata così ripartita: 8 milioni sul capitolo 7616 (parte capitale) e 4 milioni sul capitolo 1332 (parte corrente);
- art. 8, comma 2 – 7 milioni di euro di contributi per la sicurezza della viabilità statale, della Calabria e della Sicilia (capitolo 7180);
- art. 8, comma 3 e 4 – 80 milioni di euro di cui 40 milioni per la realizzazione di investimenti per il materiale rotabile, la riqualificazione integrata delle stazioni sulla tratta Rosario- Reggio Calabria – Melito Porto Salvo e 40 milioni per potenziare il trasporto marittimo passeggeri nello Stretto di Messina (capitoli 7670 e 7253);
- art 8, comma 5 – 1 milione di euro per la stipula dei contratti di servizio per l'adeguamento dei collegamenti marittimi tra le città di Messina, Reggio Calabria e Villa San Giovanni (capitolo 1810).

strategici. Va sottolineato come, differentemente dagli indicatori costruiti per altri Ministeri (in particolare Ministero delle infrastrutture), quelli del Mt individuino con maggiore efficacia la possibilità di una valutazione in termini di *performance* dell'Amministrazione. Va peraltro detto che la peculiarità di alcune delle attività espletate si presta facilmente ad una misurazione in termini quantitativi e, quindi, alla costruzione di veri e propri indicatori di risultato. Tale aspetto risulta rilevante soprattutto con riferimento alle Capitanerie di porto e agli uffici della Motorizzazione civile, le cui attività, sostanziandosi nell'erogazione di un servizio al cittadino, consentono la definizione di obiettivi puntuali e la possibilità di valutazioni *ex post*.

A titolo di esempio si riportano alcuni indicatori relativi alle attività di Capitanerie e Motorizzazione:

- “ispezioni eseguite per la lotta all'inquinamento”;
- “interventi di prevenzione e contrasto eseguiti per emergenza immigrazione clandestina”;
- “ispezioni demaniali eseguite contro l'abusivismo”;
- “numero revisioni effettuate/ numero revisioni richieste”;
- “numero uscite su strada effettuate per controlli/ numero uscite previste”.

Oltre ad ovvie considerazioni in merito alla definizione dell'obiettivo che, se sottostimato, potrebbe migliorare artificialmente le *performance*, un passo ulteriore potrebbe consistere nella valutazione dell'impatto di tali attività³, oppure, nel caso ad esempio di un risultato pari al 100% per l'indicatore “numero revisioni effettuate/ numero revisioni richieste”, ci si potrebbe chiedere se lo stesso non sia conseguibile con un numero di personale o di risorse inferiori⁴.

Il resto degli indicatori (e degli obiettivi stessi) è costruito, invece, secondo la logica della realizzazione finanziaria o dell'efficienza del processo amministrativo, senza indicazione alcuna circa l'impatto delle attività oggetto della rilevazione⁵.

2. Il quadro delle criticità

La fase di lavoro della Ctfp relativa al Ministero dei trasporti realizzata tra marzo e settembre 2007 ha avuto esiti ampiamente riportati ed approfonditi in sede di *Rapporto intermedio*. Tali esiti sono stati motivo di soddisfazione anche per l'impatto che hanno avuto sulla elaborazione della legge finanziaria 2008, ad esempio con l'individuazione di cospicui residui non utilizzati e di capitoli di spesa che è stato possibile sopprimere per ricavare risorse da indirizzare ad altri scopi.

Il presente lavoro focalizza la sua attenzione su una serie di criticità e conseguenti linee di lavoro, alcune delle quali già emerse nel precedente Rapporto, che possono essere così elencate:

³ Con riferimento agli indicatori riportati, ci si potrebbe chiedere se le ispezioni hanno determinato una riduzione dell'inquinamento marino o dell'abusivismo, e se i controlli effettuati su strada abbiano portato ad una diminuzione dell'incidentalità.

⁴ Sarebbe interessante incrociare tale indicatore con i risultati di un'analisi di efficienza tecnica quale quella proposta più avanti.

⁵ Ad esempio: l'obiettivo “Pianificazione ed erogazione dei contributi in conto capitale ed interessi, per la realizzazione della rete di collegamento immateriale degli interporti” e l'indicatore ad esso associato (pagamenti da effettuare/pagamenti da effettuare), nulla dicono riguardo l'effettiva messa in opera della rete di collegamento; l'obiettivo “Trasferimento di fondi all'Enac per garantire la realizzazione di opere infrastrutturali necessarie per la sicurezza del trasporto aereo”, non ci dà alcuna indicazione riguardo eventuali miglioramenti della sicurezza.

- *approfondita analisi degli assetti organizzativi attuali della Motorizzazione civile, al fine di definire benchmark e valutare l'efficienza relativa di ciascuna sottounità;*
- *prima verifica dei livelli di efficienza/efficacia complessiva e delle strutture periferiche del Corpo delle capitanerie di porto*
- *valutazioni relative sia al Gruppo Tirrenia che alle società ferroviarie di proprietà del Ministero, con l'obiettivo di ridurre progressivamente e rapidamente l'impiego di risorse pubbliche attraverso una decisa apertura al mercato. Il tutto salvaguardando gli obiettivi di servizio pubblico in questi settori, che devono in ogni caso essere opportunamente ridefiniti;*
- *analisi relativa a tutti i trasferimenti alle imprese, in particolare con riferimento a quelle della cantieristica;*
- *considerazioni in merito alla ridefinizione del perimetro del servizio pubblico nell'ambito del Servizio ferroviario nazionale;*
- *analisi dell'efficacia e dell'efficienza del sostegno al trasporto pubblico locale.*

Questo elenco di punti ha costituito il riferimento per il lavoro svolto nel periodo intercorso tra la presentazione del *Rapporto intermedio* e la conclusione del primo anno di lavoro della Ctfp, con la consegna del presente Rapporto. In questi sette mesi si sono susseguiti con regolare periodicità incontri con il gruppo di lavoro sulla *spending review* costituito *ad hoc* presso il Ministero dei trasporti. Va ancora una volta sottolineato come l'esistenza, la competenza e la disponibilità di questo gruppo di lavoro abbiano grandemente facilitato il compito della Ctfp. A questo aiuto bisogna aggiungere quello arrivato dal Servizio studi dipartimentale della Ragioneria generale dello Stato che ha, come si vedrà, collaborato nello sviluppo delle analisi tecniche richieste dalla Ctfp e nel reperimento dei dati necessari.

3. La Motorizzazione civile

Tra gli obiettivi di approfondimento indicati in conclusione del *Rapporto intermedio*, uno dei più rilevanti era costituito dalla verifica dei livelli di efficienza comparata delle strutture periferiche degli uffici della Motorizzazione civile. Oltre a verificare l'allocazione delle risorse e la loro produttività, in modo da dare alla direzione competente del Ministero dei trasporti informazioni e strumenti per il miglioramento dei livelli di efficacia ed efficienza nella organizzazione del servizio, tale analisi potrebbe favorire una revisione molto più approfondita e globale dell'organizzazione di questo tipo di servizi pubblici nel nostro paese⁶.

Nel 2007 la Motorizzazione civile ha assorbito circa 334 milioni⁷ del bilancio del Ministero. Nei 92 uffici periferici (escluse Sicilia e Trentino Alto Adige, dove le competenze sono state già trasferite dai Siit⁸ alle regioni) di questa struttura operano 3.709 persone⁹. Un

⁶ Per le analisi statistiche che sono alla base dei risultati che si presentano qui, la Commissione si è avvalsa della collaborazione del dottor Giovanni Cesaroni, dirigente del Servizio studi dipartimentale della Ragioneria generale dello Stato. Tutti i dettagli, e in particolare quelli di tipo metodologico, si possono trovare nel documento "Un'analisi di efficienza degli uffici della Motorizzazione civile" trasmesso al Nucleo di revisione della spesa costituito presso il Ministero dei trasporti.

⁷ Il dato relativo agli impegni 2007 non è ancora definitivo. Trattasi di un preconsuntivo aggiornato al 20 maggio 2008.

⁸ Servizi integrati infrastrutture e trasporti.

limite dell'analisi è consistito nell'impossibilità di accedere a dati di dettaglio relativi al costo del personale; manca in particolare l'indicazione degli oneri per straordinari. Si è potuto fare riferimento solo a un costo medio standard, che tiene conto dell'articolazione del personale per qualifiche¹⁰. Infine, si sono potuti elaborare solo i dati relativi all'anno 2006: la possibilità di avere almeno due periodi di osservazione avrebbe reso più stabili ed affidabili le conclusioni dello studio. Si prevede, nel prosieguo del lavoro, di riuscire ad analizzare i dati relativi a più anni consecutivi e a migliorare così la qualità del test.

L'analisi di efficienza statica comparata che è stata svolta, dunque, considera come *input* il numero di persone distinte tra amministrativi e tecnici (ovvero ingegneri, i quali sono i soli a potere svolgere alcuni dei servizi offerti dalla Motorizzazione). Il costo per ufficio è stato ottenuto moltiplicando questi numeri per il relativo costo medio standard. Per quanto riguarda l'*output*, sulla base delle indicazioni ottenute, si sono in primo luogo escluse le sospensioni/revoche patente e le ispezioni presso le autoscuole (per i corsi di recupero punti patente), in ragione di una certa lacunosità e scarsa affidabilità dei dati relativi. I rimanenti prodotti sono stati aggregati secondo un criterio di omogeneità delle attività da essi implicati, giungendo ad ottenere cinque *output* finali che elenchiamo di seguito:

1. immatricolazioni e reimmatricolazioni;
2. carte e certificati circolazione (tagliandi e duplicati carte di circ., certificati di circ. ciclomotori);
3. revisioni (inclusa l'attività connessa alle revisioni presso officine private);
4. esami patenti (teoria e guida; inclusi Cap e Cig emessi);
5. operazioni su patenti (duplicati, riclassificazioni e conversioni).

Per l'analisi è stata utilizzata una tecnica statistica non parametrica denominata *Free disposal hull* (Fdh). Non ci si vuole dilungare in questa sede sui particolari tecnici della metodologia. Di seguito si riporta solo la descrizione della modalità di confronto tra le unità periferiche studiate. Ciascuna unità – avente un determinato insieme di valori dei singoli *output* (vettore) – viene confrontata con il sottoinsieme delle unità caratterizzate da un vettore di *output* uguale o superiore. Ad essa viene poi attribuito un punteggio di *efficienza tecnica*, sulla base del raffronto con l'unità che impiega la 'minor' quantità di *input* (unità "maggiormente dominante", ovvero *benchmark*).

La nozione di dominanza è tale per cui le unità dominanti, aventi punteggio pari ad uno, lo sono o perché dominano altre unità, ovvero perché non esistono unità con un vettore di *input* ed uno di *output* confrontabili col loro: le prime sono efficienti in senso proprio, mentre le altre vengono definite efficienti per *default*, ossia per mancanza di confronto¹¹.

A ciò, bisogna aggiungere una terza categoria di unità che risultano efficienti in senso non del tutto proprio, a causa del concetto radiale di distanza utilizzato dalla misura di efficienza, che implica riduzioni equiproporzionali dei fattori di produzione. Le appartenenti a questa categoria hanno – rispetto all'unità che le domina maggiormente – la stessa quantità di almeno un *input* e allo stesso tempo, una quantità strettamente superiore dei restanti fattori di

⁹ La differenza rispetto al dato approssimativo di 5.000 indicato nel *Rapporto intermedio* è dovuta al personale operante presso gli uffici centrali del Ministero e al personale occupato presso altri uffici periferici afferenti allo stesso *Dipartimento per i trasporti terrestri*

¹⁰ Un'ulteriore indicazione contenuta e utilizzata nell'analisi riguarda la specificazione del numero di tecnici sul totale del personale operante all'interno degli uffici.

¹¹ In questa analisi il numero delle unità efficienti per *default* è particolarmente contenuto essendo solo l'11% del totale, quando in altri studi scientifici che hanno utilizzato la medesima metodologia si ritiene accettabile una percentuale anche superiore al 50%.

produzione. Sicché esse esibiranno un punteggio pari ad uno, assieme all’indicazione di una o più unità che lo dominano: sono quindi state etichettate come *eff/ineff*, proprio per indicare il fatto che sono a cavallo tra le unità non dominate (aventi punteggio pari ad uno) e quelle dominate (aventi punteggio inferiore ad uno).

In un tale frangente, una informazione aggiuntiva utile può esser fornita data dal grado di *efficienza di costo*. Il punteggio dell’efficienza di costo nell’analisi Fdh viene ottenuto, per ciascuna unità, come rapporto fra costo complessivo degli *input* sostenuto dalla unità da cui si è maggiormente dominati e costo dell’unità in considerazione.

In particolare, il complemento ad uno del grado di efficienza tecnica indica la eguale percentuale di riduzione nell’impiego di ciascuno dei fattori produttivi che l’unità potrebbe realizzare senza diminuire i propri *output*, qualora adottasse il modello organizzativo del *benchmark*. Stesso ragionamento vale per l’efficienza di costo, dove la percentuale indica, invece, la riduzione di costo che sarebbe teoricamente ottenibile, a parità di risultati, adottando il modello organizzativo del *benchmark*. Nella tavola che segue si riportano i risultati dell’analisi di efficienza tecnica con l’indicazione dei tre tipi di benchmark: *vero*, di *default*, ed *eff/ineff* (per questi ultimi si riportano i risultati dell’analisi di efficienza di costo che aiutano a stabilire se l’ufficio in questione può comunque essere considerato un punto di riferimento).

Tab. 2 – Analisi dell’efficienza tecnica degli uffici della Motorizzazione civile (anno 2006)

Riepilogo	Numero uffici	% sul totale
Efficienza propria	33	36%
Efficienza per default	10	11%
Efficienza/inefficienza	6	7%
Inefficienti	43	47%
Totale	92	100%

Fonte: dati Mef

Tab. 3 – Distribuzione delle unità “dominate” (inefficienza tecnica) per distanza rispetto al benchmark (anno 2006)

Efficienza tecnica (benchmark = 100%)	Numero di unità periferiche nella classe	Peso percentuale sul totale delle unità dominate
Tra 91 e 99%	10	23,3%
Tra 81 e 90%	12	27,9%
Tra 71 e 80%	10	23,3%
Tra 61 e 70%	6	14,0%
Tra 51 e 60%	5	11,6%
Totale	43	100%

Fonte: dati Mef

La tabella 4 che segue mostra come la distribuzione delle unità meno efficienti rispetto al proprio *benchmark* sia relativamente omogenea nelle diverse regioni del nostro paese. Il quadro riepilogativo mostra come al nord esistano diverse aree di inefficienza, concentrate soprattutto in Piemonte, Liguria, Veneto ed una piccola parte dell’Emilia Romagna. Le regioni centrali presentano in genere una situazione di elevata efficienza media, ad eccezione di diversi casi concentrati soprattutto in Abruzzo, ma anche nel Lazio ed in Sardegna. Nelle regioni meridionali, le principali aree di inefficienza sono concentrate in Campania e Calabria. Tale

distribuzione delle inefficienze è ben sintetizzata dai punteggi medi e minimi in ambito Siit, nonché dalla graduatoria degli uffici provinciali che fungono da *benchmark* di efficienza nell'analisi – dove spicca l'assenza di unità appartenenti al Siit della Campania (7) e della Calabria (9), riportate nelle tabelle seguenti.

Tab.4 – Punteggi di efficienza minimi, medi e massimi dei Siit della Motorizzazione civile (anno 2006)

Siit	Punteggio minimo	Punteggio medio	Punteggio massimo
1. Piemonte	0,519	0,866	1
2. Liguria Lombardia	0,603	0,932	1
3. Friuli Veneto	0,583	0,885	1
4. Emilia Romagna Marche	0,614	0,929	1
5. Toscana Umbria	0,682	0,952	1
6. Lazio Sardegna Abruzzo	0,609	0,894	1
7. Campania Molise	0,552	0,835	1
8. Puglia Basilicata	0,824	0,924	1
9. Calabria	0,615	0,811	1

Fonte: dati Mef

Tab. 5 – Graduatoria dei benchmark per numero di unità “dominate” (anno 2006)

Ufficio benchmark	Regione	Siit	Numero di unità	Input ratio
LECCO	Lom	2	15	0,071
BERGAMO	Lom	2	8	0,407
BRESCIA	Lom	2	6	0,257
PISA	Tos	5	4	0,438
AREZZO	Tos	5	3	0,158
REGGIO EMILIA	Emr	4	3	0,412
MANTOVA	Lom	2	3	0,250
PERUGIA	Umb	5	2	0,333
RIETI	Laz	6	2	0,231
ANCONA	Mar	4	1	0,207
AOSTA	Val	1	1	0,231
CREMONA	Lom	2	1	0,333
LIVORNO	Tos	5	1	0,667
MODENA	Emr	4	1	0,161
SIENA	Tos	5	1	0,111
TARANTO	Pug	8	1	0,545
VICENZA	Ven	3	1	0,323

Fonte: dati Mef

In quest'ultima tabella compare un nuovo valore definito *input ratio*. Si tratta del rapporto tra personale tecnico e personale amministrativo. Si potrebbe ipotizzare che un rapporto elevato, segno di una professionalizzazione spinta del servizio, possa essere positivamente correlato al livello di efficienza espresso dall'ufficio. In realtà, basta guardare la varianza di questo rapporto con riferimento ai *benchmark* in aggiunta al fatto che esso è inferiore in media per questo gruppo particolare rispetto alla media degli uffici “dominati” (ovvero meno efficienti dei *benchmark*), per escludere con una certa tranquillità questo tipo di relazione positiva.

Ai fini della decisione e dell'azione per il miglioramento dell'efficienza delle strutture periferiche della Motorizzazione civile, la Ctfp e l'Ufficio studi della RGS hanno messo a

disposizione delle direzioni del Ministero competenti in materia una messe di dati notevole. In particolare per ciascuna unità organizzativa “dominata” si è esplicitato il relativo ufficio che appare come *benchmark* nell’analisi. In realtà le relazioni di “dominanza” e quindi le possibilità di confronto in termini di efficienza tecnica relativa, sono molto più articolate di come appaiono da questa prima tabella. Ciascun *benchmark*, in quanto unità maggiormente dominante, determina solo la misura del punteggio di efficienza, ma non determina il fatto che una specifica unità sia inefficiente. Vale a dire, le relazioni di dominanza proprie dell’analisi sono assai più estese di quanto non mostrato dalle relazioni di benchmark, riguardando sia le altre unità efficienti, che addirittura quelle inefficienti. Si consideri ad esempio il caso di Lodi, *benchmark* per altri quindici uffici periferici: tutte le unità meno efficienti di questo benchmark, in generale, possono essere dominate sia da altre unità efficienti, che – addirittura – da altre unità inefficienti. Così come i *benchmark* domineranno un numero di unità strettamente superiore a quelle per cui risultano essere ‘maggiormente dominanti’ (ovvero nel caso di Lodi i quindici altri uffici citati poco sopra). Al fine di rendere completa l’analisi è stata quindi prodotta e resa disponibile alle Direzioni competenti una tabella estesa di tutte le relazioni di dominanza utile ad approfondire i confronti e a studiare una migliore allocazione delle risorse disponibili.

Per completare ulteriormente la messe di dati disponibili è utile riportare una ulteriore tabella, nella quale è esplicitata la distribuzione per classi di efficienza di costo relativa rispetto ai *benchmark* delle sedi periferiche della Motorizzazione civile.

Tab. 6 Distribuzione delle unità periferiche “dominate” per efficienza di costo (anno 2006)

Efficienza di costo (benchmark=100%)	Numero di unità periferiche nella classe	Peso percentuale sul totale delle unità dominate
Tra 91 e 99%	3	6,3%
Tra 81 e 90%	11	22,9%
Tra 71 e 80%	8	16,7%
Tra 61 e 70%	14	29,2%
Tra 51 e 60%	8	16,7%
Tra 41 e 50%	4	8,3%
Totale	48	100%

Fonte: dati Mef

Prima di procedere ad individuare possibili linee di azione stimulate dall’analisi qui riportata, è utile, anche alla luce dell’interazione che la Ctfp ha avuto con gli uffici centrali dedicati del Ministero dei trasporti, fare alcune precisazioni e richiamare nuovamente i limiti di questo primo approfondimento.

In primo luogo, occorre ribadire che con più dati (ad esempio relativi ad altre categorie di prodotto e a diverse tipologie di costo del personale e/o di forme di impiego), per un arco temporale più lungo, si sarebbero potute ottenere indicazioni ancora più precise. È stato comunque utilizzato tutto quello che è stato reso disponibile e si ritiene che le indicazioni ottenute siano comunque significative, per quanto esistano sicuramente dei margini di miglioramento.

È da sottolineare che l’analisi è solo di efficienza comparata. Non entra nel merito del modello ideale di organizzazione di un ufficio, partendo dalla domanda di servizio che ad esso si rivolge e definendo in modo micro-analitico i carichi di lavoro e, di conseguenza la forma di organizzazione delle risorse disponibili più efficiente. Nell’interazione con il gruppo sulla *spending review* del Ministero dei trasporti, è stato fatto osservare a tal proposito come gli uffici

considerati come *benchmark* siano in realtà quelli posti maggiormente sotto stress da una forte domanda, alla quale non corrisponde una offerta di servizio sufficiente proprio per carenza di risorse. Alcuni di questi uffici sono stati riconosciuti come quelli che più spesso si rivolgono al centro per chiedere aiuto, nella forma di trasferimenti di risorse e/o di attivazione di straordinari. Tutto questo è possibile, ma non riduce la portata del messaggio principale che qui si vuole dare. E' vero infatti che sarebbe utile, e si raccomanda assolutamente di farlo, raccogliere dati relativi al grado di soddisfazione dell'utenza per la qualità e la quantità di servizio ricevuto, dato che permetterebbe un confronto fra l'efficienza qui misurata e l'efficacia che un ufficio dovrebbe comunque assicurare. Tuttavia, il Ministero dei trasporti ha fornito un indicatore importante, che rassicura circa una diffusa e buona capacità di risposta alla domanda: si tratta della quasi assoluta irrilevanza di arretrati presso tutti gli uffici periferici, inclusi quelli emersi come *benchmark*. Occorre peraltro rilevare che, laddove le distanze in produttività osservate tra *benchmark* e uffici "dominati" sono sufficientemente ampie, anche un eventuale aumento di dotazione di risorse negli uffici *benchmark* (che a parità di *output* renderebbe ovviamente peggiore rispetto alla situazione fotografata la loro efficienza) caratterizzati da organici inferiori a quanto stabilito dalla pianta organica in rapporto alla domanda locale di servizio, non sarebbe sufficiente a colmarle. Questo conferma l'utilità di un confronto puntuale e nel merito delle singole situazioni, che stimoli gli uffici ad avvicinarsi ai livelli di efficienza dei migliori e porti ad una più complessiva riallocazione delle risorse.

E' invece relativa proprio a quest'ultimo punto l'osservazione critica più forte e fondata rispetto alla utilità concreta di analisi come queste. Il gruppo di lavoro sulla *spending review* interno al Ministero dei trasporti sottolinea, infatti, che la prima azione che verrebbe spontaneo intraprendere alla luce dei risultati, ovvero lo spostamento di risorse da uffici a bassa efficienza verso uffici che sono magari al limite della propria capacità di risposta alla domanda degli utenti, è proprio quella meno praticabile nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

Con le sue parole: "esiste, ad esempio, una oggettiva difficoltà a spostare il personale sul territorio anche in riferimento a uffici posti nell'ambito della stessa città. E' capitato, infatti, che a fronte di determinazioni del datore di lavoro di riallocazione delle risorse, sulla base di un confronto tra la dotazione di personale di diversi uffici e del diverso peso del carico di lavoro, lo stesso non sia riuscito a riallocare il personale a causa dell'opposizione dei lavoratori stessi (proteste sindacali, articolo 700 cpc, ecc.). Risulta poi, di fatto, difficile utilizzare il personale che fruisce di forme di part-time particolarmente impattanti sui processi lavorativi (ad esempio esistono forme di part-time per cui la presenza in ufficio è limitata ad 1 giorno alla settimana). Così come altri istituti a tutela di particolari situazioni diminuiscono, di fatto, le ore lavorate (malattie, legge 104, ecc.). Per incidere in modo determinante sull'organizzazione delle risorse di personale sono necessari strumenti che attualmente l'Amministrazione non possiede. Una problematica specifica della Motorizzazione concerne, inoltre, "l'invecchiamento" degli uffici. Infatti l'età media del personale è di circa 50 anni: l'ultimo concorso che ha aumentato in maniera sostanziale il numero di personale risale ai primi anni '80. Ciò determina che di questo passo gli uffici saranno sempre più sguarniti (con oltre 100 pensionamenti all'anno) e non sarà possibile trasferire il *know-how*".

Nel mettere in pratica le raccomandazioni che seguono, occorre tenere presente i problemi che sono stati richiamati e inquadrare il cambiamento atteso in una più generale evoluzione delle forme e delle modalità di gestione del personale nella Pubblica Amministrazione. Più precisamente occorre che la Motorizzazione civile, così come qualunque altra amministrazione impegnata in un processo di ammodernamento e razionalizzazione delle proprie strutture, sia assistita ed aiutata nella soluzione delle problematiche di gestione del

personale e di relazioni sindacali che scaturiscono inevitabilmente dall'azione sulla mobilità del personale e sulla motivazione ad un aumento della produttività.

Tutto ciò considerato, possiamo ad indicare le raccomandazioni per una azione che porti ad un miglioramento dell'efficienza e, nel medio termine, anche ad una riduzione della spesa a parità di servizio. Dal momento che tale riduzione per quanto utile e comunque auspicabile, anche come segnale di una capacità di controllo e di gestione del personale, sarebbe piuttosto contenuta, proponiamo poi di prendere in considerazione una più complessiva ristrutturazione e razionalizzazione organizzativa del comparto in questione, che riprenda l'idea della creazione di una Agenzia dedicata a questi servizi, ma esterna rispetto al Ministero dei trasporti e che affronti anche la questione delle sovrapposizioni di attività e di competenze con l'Acì.

RACCOMANDAZIONE 1. L'analisi comparata dell'efficienza relativa di 92 sedi periferiche della Motorizzazione civile, condotta con metodi statistici affidabili, ha messo in luce differenze significative sia in termini di efficienza tecnica (numero di risorse di personale utilizzate a parità di risultato) che di efficienza di costo (differenze nel costo del personale a parità di risultato). Si suggerisce di utilizzare gli esiti di questa analisi per un esame approfondito della situazione da parte delle direzioni del Ministero dei trasporti condotto con i responsabili dei singoli uffici esaminati. Da questo esame dovrebbero scaturire interventi volti a riequilibrare ed innalzare complessivamente i livelli di efficienza nella erogazione dei servizi.

RACCOMANDAZIONE 2. Si auspica un approfondimento dell'analisi di efficienza comparata delle sedi periferiche della Motorizzazione civile attraverso un arricchimento della base dati utilizzata sia per il calcolo degli output che degli input considerati per i singoli uffici. La raccolta di informazioni relative a più anni consentirebbe un ulteriore ed utile affinamento dell'analisi. Lo studio andrebbe poi esteso anche alle strutture centrali del Ministero che sovrintendono e coordinano l'erogazione di questi servizi.

3.1 Motorizzazione civile e Acì

Nelle strutture preposte all'erogazione di servizi pubblici per la Motorizzazione civile nel nostro paese esiste un problema che rappresenta anche un'importante opportunità sulla strada della razionalizzazione organizzativa e del risparmio, permanente in quanto strutturale, di risorse pubbliche. Il problema è dato dall'insistenza su basi informative largamente sovrapponibili di due strutture che erogano servizi complementari: la *Direzione trasporti terrestri*, che governa l'articolazione in uffici centrali e periferici della Motorizzazione civile di cui si è detto in precedenza, e l'Automobile club italiano (Acì).

L'Acì è un Ente pubblico in quanto titolare del Pubblico registro automobilistico (Pra) ed erogatore dei servizi a tale registro connessi, ma è altresì azienda vasta e articolata in diversi settori di attività, che agisce anche con logiche di mercato e ha proventi che non vengono direttamente dal bilancio dello Stato né vi confluiscono, poiché è esonerata dagli obblighi della Tesoreria unica ed è esclusa dal novero degli organismi che concorrono al debito pubblico. Dal bilancio 2006 di questo Ente si apprende che l'Acì ha entrate per 352 milioni di euro, di cui 233 milioni derivano da Pra e circa 40 milioni da riscossione di tasse automobilistiche. In pratica l'Acì dipende in gran parte dai servizi del Pra (passaggi di proprietà, prime iscrizioni, radiazioni). L'Acì opera, inoltre, come concessionario di riscossione per conto dello Stato: ad esempio, l'attività di riscossione dell'imposta provinciale di trascrizione (pari a 1.274 mln di

euro incassati dagli utenti e versati alle province) con compensi per l’Aci di 26,5 milioni di euro. L’Aci sembra chiudere l’esercizio in sostanziale equilibrio economico.

Infine, questo Ente possiede un rilevante portafoglio di partecipazioni (circa 12 società controllate, non tutte strumentali all’attività svolta, tra cui spicca la Sara Assicurazioni), per circa 100 milioni di valore di bilancio e circa 227 milioni di valore di patrimonio netto contabile. Ad esempio:

- Aci Consult – consulenza per lo sviluppo di piani del traffico
- Aci Global – assistenza automobilistica – 500 dipendenti – 85 milioni di ricavi
- Aci Informatica – 470 dipendenti – fatturato 70 milioni
- Aci Mondadori – libri e riviste – 14 milioni di fatturato
- Aci Vallelunga – omonimo Autodromo – 12 milioni di fatturato
- Sara Assicurazioni – 750 milioni di raccolta premi
- Targasys – assistenza stradale a Flotte aziendali – 19 milioni di fatturato
- Ventura – agenzia di viaggi – 16 milioni di fatturato

La Direzione del Ministero dei trasporti chiede da tempo, ed in occasione di diverse leggi finanziarie, di avere la possibilità di trasformare la Motorizzazione civile in Agenzia per il trasporto terrestre esterna al Ministero dei trasporti, al quale rimarrebbero affidate le funzioni di indirizzo, programmazione e controllo in questo campo, ma senza più la responsabilità diretta di servizi per gli automobilisti. Questa richiesta è stata fino ad oggi respinta sulla base del giustificato timore che la trasformazione in Agenzia innescasse una spirale di incremento del costo del personale difficilmente controllabile.

L’Aci, invece, vive una condizione ibrida. Da un lato, si misura da impresa privata in mercati competitivi. Per questo avrebbe bisogno della massima imprenditorialità, velocità e semplicità organizzativa. Dall’altro, eroga servizi pubblici, secondo logiche giuridico-burocratiche appropriate ma che non sono le stesse che si possono seguire nel segmento privato di attività; servizi che potrebbero anche andare a sussidiare in modo incrociato le attività private, distorcendo per questo la concorrenza, e che, come si vedrà più avanti, potrebbero essere integrati o sostituiti da quelli offerti dalla Motorizzazione civile. Il tutto impegnando (se si considerano tutte le società che fanno capo all’Aci) quasi 6.000 persone, molte delle quali in posizione di responsabilità.

Dal confronto tra i due profili di attività e di esigenze gestionali di Motorizzazione e Aci si dovrebbe cogliere immediatamente l’opportunità di un profondo e complessivo ridisegno organizzativo del sistema di offerta dei servizi pubblici per la motorizzazione civile, che porti ad un miglioramento dell’efficienza attraverso l’eliminazione di duplicazioni e la riprogettazione dei processi operativi (anche alla luce dell’evoluzione tecnologica in questo campo), ad una più netta distinzione tra sfera pubblica e sfera privata di attività e ad un miglioramento della soddisfazione degli utenti.

Di seguito si approfondisce brevemente il tema centrale della sovrapposizione operativa tra le due strutture. Il Dipartimento dei trasporti terrestri (Dtt) è titolare dell’Archivio nazionale dei veicoli (Anv) e dell’Archivio nazionale dei conducenti (Anc). In particolare, nell’ambito della gestione dell’Anv, il Dtt segue l’intera vita di ciascun veicolo circolante sul territorio nazionale dal momento dell’omologazione del tipo a quello della immatricolazione, fino alla definitiva cessazione dalla circolazione.

All’interno di detto ciclo di vita, gestisce ogni variazione e aggiornamento attinente al veicolo stesso¹², nonché all’intestatario della Carta di Circolazione¹³. L’Anv è composto da tutti

¹² Revisione periodica o straordinaria, modifica delle caratteristiche costruttive o dell’alimentazione, ecc.

i dati aggiornati riguardanti le caratteristiche tecniche di ciascuno dei veicoli circolanti nel Paese¹⁴, nonché di quelli riguardanti gli intestatari dei veicoli stessi¹⁵. Solo per alcuni veicoli, inquadrati dal Codice civile come beni mobili registrati, i dati relativi alla proprietà sono custoditi presso il Pubblico registro automobilistico gestito dal Pra. Per questi veicoli il dato di proprietà (o di intestazione del veicolo), comunque presente nell'Anv, è anche contenuto nel Pra. Per i restanti veicoli quali i ciclomotori, i rimorchi leggeri, le macchine agricole, i mezzi d'opera, etc, i dati tecnici nonché quelli riguardanti l'intestatario sono presenti soltanto all'interno dell'Anv.

Il contesto appena illustrato comporta che, per i veicoli soggetti a registrazione che costituiscono soltanto un sottoinsieme dell'intero parco circolante, sia necessario un allineamento continuo di dati tra l'Anv e il Pra: per tutte quelle operazioni per le quali è necessario associare un veicolo ad un nuovo intestatario (immatricolazione di veicoli nuovi), o piuttosto variare l'intestatario di un veicolo già immatricolato (passaggio di proprietà).

Detto allineamento è operato per il tramite di un sistema di cooperazione applicativa (Sportello telematico dell'automobilista) tra le funzioni telematiche dell'Anv e le corrispondenti funzioni del Pra, che consente il rilascio contestuale di due documenti: la Carta di Circolazione (Cdc) necessaria per la circolazione e la cessione o l'alienazione dei veicoli, e il Certificato di proprietà (Cdp), necessario per la cessione o l'alienazione del veicolo.

La diversa natura dei due documenti comporta delle significative differenze nell'ambito della gestione degli aggiornamenti degli stessi. Infatti, poiché la Cdc è un documento di circolazione, deve essere aggiornato ogni qual volta subentra una modifica tecnica al veicolo¹⁶, o all'intestatario del documento¹⁷. Il Cdp, invece, essendo un documento non necessario per la circolazione ma soltanto per la cessione o alienazione del veicolo, ha bisogno di essere aggiornato solo in caso di cessione ad altro proprietario.

Ciò comporta che i dati del Pra sono a volte meno completi di quelli dell'Anv¹⁸ e possano anche essere meno attendibili, in quanto non vengono aggiornati nel corso della vita del veicolo se non in caso di cessione dello stesso ad altro proprietario.

Dal punto di vista della fruizione dei servizi attinenti alle variazioni del regime giuridico dei veicoli (immatricolazioni e passaggi di proprietà), lo scenario è oggi della massima semplicità.

Le operazioni che coinvolgono sia l'Anv (Ministero) che il Pra (Aci) vengono gestite in regime di Sportello telematico dell'automobilista presso oltre 5.000 sportelli distribuiti sul territorio. Il sistema maschera completamente all'utente finale la complessità del meccanismo di cooperazione applicativa tra i due sistemi informativi (del Ministero e dell'Aci) e fornisce, con un unico accesso, tutti i servizi di cui l'utente necessita.

Tutte le altre operazioni in materia di veicoli, che attengono alla competenza esclusiva del Ministero, sono svolte presso gli Uffici della Motorizzazione civile e presso gli studi di consulenza automobilistica abilitati. Alcune funzioni, inoltre, sono in fase di migrazione verso il

¹³ Cambiamento di residenza, cambiamento dell'intestatario del veicolo, ecc.

¹⁴ Dimensioni, masse, potenza del motore, emissione di gas inquinanti, rumorosità, numero posti, alimentazione, dimensioni pneumatici, numero assi, ecc.

¹⁵ Nome, cognome, indirizzo di residenza aggiornato, codice fiscale, ecc.

¹⁶ Revisione periodica o straordinaria, modifica delle caratteristiche costruttive o dell'alimentazione, etc.

¹⁷ Cambiamento di residenza o passaggio di proprietà.

¹⁸ Infatti, alcune categorie di veicoli – come detto – non sono soggette a registrazione e quindi non esistono all'interno del Pra.

Portale dell'automobilista¹⁹, con significativi vantaggi in termini di velocità, economicità e facilità d'accesso.

Per quanto attiene all'Archivio nazionale dei conducenti (Anc), il Ministero esercita le competenze esclusive in materia di tenuta ed aggiornamento dei dati, ivi compresi quelli relativi al punteggio associato alle patenti di guida. Il Ministero si occupa, inoltre, di erogare tutti i servizi connessi con l'abilitazione alla guida dei veicoli, nonché di fornire tutte le necessarie informazioni all'utenza.

¹⁹ Principali servizi del Portale dell'Automobilista rilasciati o in corso di rilascio:

Esami di patente

E' in fase di rilascio una funzione che permette di effettuare le prenotazioni per gli esami di teoria per il rilascio delle patenti di guida via web. L'applicativo sarà reso disponibile per gli operatori professionali e i cittadini su www.ilportaledellautomobilista.it a partire dal primo semestre 2008.

Immatricolazione e passaggio di proprietà dei veicoli

E' disponibile via web, per gli operatori professionali, su www.ilportaledellautomobilista.it, il servizio di pagamento on line dei corrispettivi integrato all'interno del sistema Sta (Sportello telematico dell'automobilista).

Revisione dei veicoli

Officine concessionarie del servizio

E' in fase di rilascio per l'avvio di una fase pilota (dicembre 2007) un nuovo servizio web (su www.ilportaledellautomobilista.it) che subordina il rilascio del tagliando di aggiornamento della Carta di circolazione alla verifica di avvenuto pagamento dei diritti di motorizzazione sul ccp 9001. Il sistema comporterà una indubbia semplificazione procedurale consentendo ai titolari delle officine di evitare di recarsi presso gli uffici della Motorizzazione per la consegna delle attestazioni dei pagamenti effettuati.

Cittadini

E' in fase di rilascio un nuovo servizio web (su www.ilportaledellautomobilista.it) per il pagamento e la contestuale prenotazione on line della revisione del proprio veicolo presso una stazione di controllo afferente ad un ufficio periferico del Ministero dei trasporti.

Enti che richiedono operazioni tecniche fuori sede (comuni, Aziende municipalizzate, etc.)

E' in corso di sviluppo un servizio accessibile via web (su www.ilportaledellautomobilista.it) che consentirà la richiesta e il pagamento di una seduta di revisione/collaudato presso una sede esterna all'ufficio provinciale della motorizzazione. Conclusa la seduta l'operatore della motorizzazione, collegato con strumenti telematici al Ced del Dtt, rilascerà contestualmente i tagliandi di aggiornamento delle Carte di circolazione dei veicoli revisionati o il certificato di approvazione dei veicoli collaudati senza la necessità di ulteriori "passaggi" presso l'Ufficio provinciale della Motorizzazione.

Modulistica

E' disponibile via web su www.ilportaledellautomobilista.it un servizio di compilazione e stampa di tutta la modulistica necessaria per l'accesso a tutte le operazioni di motorizzazione.

Pagamento on line dei corrispettivi

Dal 20 settembre 2004 è disponibile via web, per cittadini ed operatori professionali, su www.ilportaledellautomobilista.it il servizio di pagamento on line di tutti i corrispettivi di motorizzazione.

Consultazione stato pratica

E' disponibile via web, per cittadini e operatori, su www.ilportaledellautomobilista.it il servizio di consultazione dello stato pratica (rilascio patente e carta di circolazione per smarrimento o furto, rilascio tagliando di conferma di validità della patente di guida, rilascio tagliando di aggiornamento patente e carta di circolazione per cambio di residenza).

Consultazione saldo ed estratto conto punti patente

E' disponibile via web, per i cittadini, su www.ilportaledellautomobilista.it il servizio di consultazione del saldo e dell'estratto conto del punteggio associato alla patente di guida.

Consultazione caratteristiche tecniche dei veicoli

E' disponibile via web, per i cittadini, su www.ilportaledellautomobilista.it il servizio di consultazione delle caratteristiche tecniche dei propri veicoli. Il sistema restituisce – per ciascuno dei veicoli dei quali il cittadino registrato è proprietario – la potenza in Kw, la categoria "Euro" di appartenenza e la data di scadenza della revisione.

Dunque, due strutture complesse (Aci e Motorizzazione) che operano in aree complementari e connesse, insistono su basi dati comuni, essendo il data base Aci un sottoinsieme di quello più vasto di quello alimentato dalla Motorizzazione, devono gestire la sfida posta dalla digitalizzazione di molti dei servizi e sono entrambe sensibili all'obiettivo di riduzione della spesa pubblica. Si ritiene per questo necessario analizzare in modo integrato, e prescindere dai confini organizzativi attuali dei due enti, i processi e le strutture ad essi preposte, con il duplice obiettivo di migliorare la qualità del servizio e contenere i costi di erogazione dello stesso. Da qui le nostre raccomandazioni in questa area significativa.

RACCOMANDAZIONE 3. Motorizzazione civile ed Aci offrono servizi pubblici complementari a partire da basi di dati largamente sovrapponibili. I dati necessari per i servizi erogati dall'Aci rappresentano infatti un sotto-insieme della più vasta base dati alimentata ed utilizzata dalla Motorizzazione: nonostante questa sovrapposizione si manifestano comunque problemi di allineamento ed aggiornamento simultaneo dei due insiemi di informazioni. Si suggerisce di conseguenza l'avvio immediato di un progetto tecnico di analisi organizzativa e gestionale dei processi e delle strutture sia del Ministero dei trasporti che dell'Aci che riguardano l'erogazione di servizi per la Motorizzazione civile. Obiettivo di questa analisi deve essere la determinazione dell'assetto più efficiente ed efficace nell'erogazione di tali servizi, per garantire nel tempo un contenimento della spesa pubblica nel settore insieme ad un auspicabile aumento delle connesse entrate pubbliche.

4. Le Capitanerie di porto

Alla base delle informazioni e delle brevi considerazioni che seguono, vi è un ponderoso ed esaustivo documento elaborato dall'Unità operativa di analisi e valutazione della spesa operante presso il Ministero dei trasporti, intitolato "*Il Corpo delle capitanerie di porto: analisi attuale e spending review 2008*" (Marzo 2008). Preme sottolineare come l'esistenza di un nucleo dedicato alla *spending review* e di una direzione interna al Corpo dedicata alla programmazione ed al controllo di gestione abbia consentito di raggiungere un livello di trasparenza informativa e di qualità di analisi e di reporting che appare di assoluta eccellenza non solo nell'ambito della Pubblica Amministrazione italiana.

4.1 Descrizione del Corpo delle capitanerie di porto

4.1.1 Dipendenze

Il Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera è un Corpo della forza armata-marina militare che svolge i compiti attribuiti dalla l. 8 luglio 1926, n. 1178 e successive modifiche ed integrazioni, tra i quali il concorso alla difesa marittima e costiera.

Il Corpo dipende funzionalmente dal Ministro dei trasporti²⁰ per i compiti attribuiti al corrispondente Dicastero in materia di navigazione e trasporto marittimo, vigilanza nei porti, demanio marittimo e sicurezza della navigazione.

Esercita, inoltre, funzioni nelle materie di competenza dei seguenti Dicasteri:

²⁰ Già delle infrastrutture e dei trasporti -d.lgs. n. 300/1999- e prima ancora dei trasporti e della navigazione – l. n.537/1993 -, già Ministro della marina mercantile.

- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, per la difesa dell'ambiente marino, la vigilanza sulle riserve marine e aree marine protette (competenze già del Ministero della marina mercantile);
- Ministero delle politiche agricole e forestali, per quanto attiene alla pesca marittima e l'acquicoltura (competenze già del Ministero della marina mercantile);
- Ministero dell'interno, per il concorso al controllo dei flussi migratori clandestini;
- Ministero per i beni e le attività culturali, per quanto attiene alla tutela delle aree marine di interesse archeologico;

Si avvalgono dell'opera del Corpo, infine, le regioni e gli enti locali, per quegli ambiti funzionali ricadenti nelle attribuzioni degli stessi e il Dipartimento della Protezione civile, per la gestione delle emergenze di protezione civile lungo le coste e in mare.

4.1.2 Organizzazione

L'organizzazione centrale del Corpo è costituita dal Comando generale che dipende dal Ministro dei trasporti per l'espletamento delle funzioni rientranti nelle attribuzioni di tale Amministrazione, individuate analiticamente nell'articolo 7 del d.p.r. 8 dicembre 2007, n. 271, "Regolamento di riorganizzazione del Ministero dei trasporti a norma dell'articolo 1, comma 404, della l. 27 dicembre 2006, n. 296".

Il Comando generale, ai sensi del d.m. n. 8T in data 02.02.2006, è così strutturato:

- Comandante generale;
- Vice Comandante generale (istituito con d.m. n. 27T in data 23 febbraio 2007);
- 7 reparti (personale; affari giuridici e servizi d'istituto, piani e operazioni, mezzi e materiali, amministrazione e logistica, sicurezza della navigazione, ricerca e sviluppo);
- Uffici di supporto al Comandante generale e al Vice Comandante generale

Nell'ambito dell'organizzazione centrale sono stati inoltre istituiti il Reparto ambientale marino (Ram) e il Reparto pesca marittima (Rpm) del Corpo, posti alle rispettive dirette dipendenze del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro delle politiche agricole e forestali.

A **livello periferico** il Corpo è organizzato in:

- comandi di uffici marittimi;
- 14 direzioni marittime (Ancona, Bari, Cagliari, Catania, Genova, Livorno, Napoli, Palermo, Pescara, Ravenna, Reggio Calabria, Roma con sede a Fiumicino, Trieste e Venezia), sedi a loro volta di altrettante Capitanerie di porto;
- 39 Capitanerie di porto;
- 48 Uffici circondariali marittimi;
- 128 Uffici locali marittimi;
- 48 Delegazioni di spiaggia;

per un totale di 277 Comandi (anno 2007) distribuiti come nella tabella seguente.

Tab. 7 – Distribuzione comandi Capitanerie di porto (anno 2007)

	Nord	Centro	Sud	Isole
Direzioni marittime	5	3	3	3
Capitanerie di porto	9	6	11	13
Uffici circondariali marittimi	11	6	15	16
Uffici locali marittimi	24	33	49	22
Delegazioni di spiaggia	9	11	16	12
Totale	53	64	94	66

Fonte: Ministero dei trasporti

- componente navale costituita da:
 - 6 pattugliatori d'altura raggruppati nella 6^a Squadriglia navale con sede a Messina ove è stato istituito un Reparto supporto navale della Guardia costiera;
 - 149 unità d'altura;
 - 142 motovedette costiere;
 - 212 mezzi minori, addetti alla vigilanza in mare sotto costa;
- componente aerea costituita da:
 - 1 Comando base aeromobili (Sarzana), ove è costituito il Centro di addestramento e standardizzazione volo (Casv);
 - 3 Nuclei aerei (Sarzana, Catania e Pescara);
 - 2 Sezioni volo elicotteri (Sarzana e Catania);
 - 2 velivoli ATR 42 (Pescara);
 - 7 velivoli Piaggio P166 (Catania);
 - 9 elicotteri AB 412 (Sarzana);
- componente subacquea, costituita da 3 nuclei subacquei dislocati presso le Capitanerie di porto di Napoli e S. Benedetto del Tronto e il Reparto supporto navale di Messina.

Tab.8 Dotazioni organiche Capitanerie di porto (anno 2007)

Ufficiali		1.294
Sottufficiali	Marescialli (primi marescialli)	4.100
	Sergenti	
Volontari di truppa	in servizio permanente	5.275
	in ferma	
Allievi		147
Totale		10.816

Fonte: Ministero dei trasporti

Il budget complessivo del Corpo ammonta a 637,3 milioni di euro (nell'iniziale 2007 era poco più di 619 mln di euro). In particolare, a fronte dei notevoli tagli operati in generale alla spesa pubblica a partire dalla manovra finanziaria per il 2007, il Corpo delle capitanerie di porto ha ottenuto un incremento di 30,54 milioni di euro²¹.

²¹ Si tratta di:

- una nuova dotazione sul fondo di parte corrente (capitolo 2204) da ripartire per le spese di funzionamento, di complessivi 20 milioni di euro (comma 98, art. 2 della legge finanziaria 2008 – l. 24 dicembre 2007, n. 244, pubblicata sul supplemento ordinario n. 285/L alla G.U. n. 300 del 28 dicembre 2007), che consente anche di compensare i “tagli” comunque in parte subiti;

A ciò si aggiungerà il capitolo di prossima istituzione concernente il fondo per l'efficienza dei servizi istituzionali previsto dall'articolo 5 del d.p.r. 11 settembre 2007, n. 171 (Recepimento del provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze armate).

Il favorevole riscontro alle richieste avanzate dal Corpo in sede di predisposizione delle note preliminari al bilancio e di legge finanziaria, è da attribuire anche agli esiti del controllo di gestione e dell'analisi dei costi che impegnano annualmente tutti i centri di costo del Corpo (Comando generale, Capitanerie di porto, Nuclei aerei e 6^a Squadriglia), in un laborioso ed importante processo di raccolta ed elaborazione dati. Come ricordato inizialmente, il Corpo delle capitanerie di porto, grazie al proprio Controllo di gestione, si distingue nel panorama della Pubblica Amministrazione per la capacità di definire in modo chiaro, preciso, articolato e quantitativo i propri obiettivi, per la determinazione posta nel raggiungerli e per il rigore con il quale i risultati raggiunti vengono monitorati. In Appendice si riportano alcune tabelle significative in proposito.

Occorre ricordare che accanto alla rilevazione dei risultati quantitativi conseguiti relativamente agli obiettivi indicati e dettagliati, il Controllo di gestione ha anche realizzato indagini qualitative circa la soddisfazione espressa dai clienti privati relativamente ai servizi offerti. Anche queste rilevazioni hanno dato esiti largamente positivi. Si nota immediatamente come tutti gli indici di efficacia (dati dal rapporto tra risultati conseguiti ed obiettivi fissati) siano superiori ad uno. Questo fatto è sicuramente da registrare con soddisfazione. Dal momento che i risultati effettivi tendono ad essere mediamente superiori del 60% rispetto agli obiettivi fissati, si può formulare qualche osservazione volta a suggerire un ulteriore affinamento del sistema.

Se è vero che questo può essere dovuto al fatto che non è possibile ridurre l'attività perché la domanda di servizio dipende da fattori scarsamente prevedibili²², è anche vero che in altri casi il superamento sistematico degli obiettivi potrebbe essere indice di una troppo prudente individuazione degli stessi, di una insufficiente dialettica interna tra chi quegli obiettivi fissa e controlla e chi li deve realizzare, o della possibilità di risparmiare risorse riducendo il livello di servizio effettivo rispetto a quello considerato ottimale. Per questo:

RACCOMANDAZIONE 4. Il Corpo delle capitanerie di porto, attraverso la propria Direzione per il controllo di gestione, ha sviluppato un'esperienza positiva nel campo della definizione degli obiettivi e degli indicatori di risultato. In ogni ambito di attività delle Capitanerie di porto emerge a consuntivo un costante e cospicuo superamento degli obiettivi fissati. Per quanto positivo, questo esito suggerisce di affinare ulteriormente il processo di definizione degli obiettivi, in modo da renderli più realistici e motivanti, anche stimolando una maggiore dialettica (tra chi ha la responsabilità finale di fissare l'obiettivo e chi ha il compito di

-
- ulteriori 5 milioni di euro nel 2008, 10 milioni per il 2009 e 20 milioni per ciascuno degli anni 2010 e 2011 sul capitolo 7853, per sviluppare ed adeguare la componente aeronavale ed i sistemi di comunicazione (comma 99, art. 2 della citata legge finanziaria);
 - un incremento di un milione di euro per le spese di approvvigionamento viveri (capitolo 2154-Pg1);
 - un incremento di 1,44 milioni di euro per il compenso forfettario di guardia e lo straordinario del personale militare (capitolo 2044-Pg1 e 6);
 - complessivi 598 mila euro in più (al netto dei tagli derivanti dall'attuazione dell'articolo 1, comma 507, della finanziaria 2007), sui capitoli 7861 e 7834 per l'acquisto di attrezzature tecniche e per lo sviluppo del sistema informativo;
 - un nuovo capitolo di spesa (il 2207), con dotazione pari a 2,5 milioni di euro, per il pagamento delle accise sui prodotti energetici.

²² Come ad esempio nel caso degli interventi volti a fronteggiare l'immigrazione clandestina via mare, un fenomeno purtroppo in crescita e che ha portato ad un impegno effettivo superiore del 70% rispetto a quello previsto.

raggiungerlo) nel processo di budgeting. Va altresì verificata la possibilità di risparmiare risorse riallineando i livelli effettivi di operatività rispetto agli obiettivi fissati.

Un primo “benchmarking” interno realizzato dal controllo di gestione tra le cinquantatré Capitanerie di porto, ha messo in risalto che la maggior parte di esse ha raggiunto un buon indice di efficienza con valori superiori o prossimi alla media nazionale. Si pone l’accento, in proposito, sul confronto con i dati riferiti al biennio precedente, dal quale è emerso che:

- esistono margini interessanti per una ulteriore riduzione dello scarto massimo (ossia la differenza tra il più alto ed il più basso indice di efficienza realizzati) di efficienza;
- diciassette Capitanerie (pari a circa il 32% del totale) si trovano al di sotto dello scarto sostenibile (indice di valore inferiore di 600 punti rispetto all’indice medio di efficienza calcolato) e richiedono per questo una particolare attenzione.

Questi dati comparativi mostrano l’utilità dei confronti interni al fine di migliorare ulteriormente i livelli di efficienza ed anche per impostare al meglio le politiche di mobilità e di allocazione del personale. Per questo si ritiene utile quanto segue:

RACCOMANDAZIONE 5. In una prima analisi e confronto dei risultati delle singole Capitanerie di porto emergono differenze significative nei livelli di efficienza e di efficacia. Si raccomanda di approfondire la comparazione delle unità periferiche (Capitanerie) con riguardo ai livelli di efficacia ed efficienza relativi, anche adottando metodologie di analisi statistica dei dati più sofisticate rispetto a quelle utilizzate finora, al fine di meglio impostare le politiche di allocazione delle risorse e in particolare di gestire nel modo più opportuno la mobilità del personale per il contenimento della spesa a parità di risultato.

Il documento “Il Corpo delle capitanerie di porto: analisi attuale e *spending review* 2008” contiene anche l’indicazione delle risorse finanziarie risparmiate e riallocate in seguito alla *revisione della spesa* realizzata in funzione dell’elaborazione della legge finanziaria 2008 (pagg. 137 – 141), confermando con questo il ruolo di punta assunto dal Corpo nella ricerca della massima efficienza operativa. Subito dopo (pagg. 142 – 148), vengono illustrati i tratti del Piano di riordino del Corpo delle capitanerie di porto. Senza volere entrare nel merito delle ragioni che hanno motivato il riordino e che paiono in ogni caso congrue alla luce delle informazioni fornite nel documento, preme qui rilevare come si annunci già ora uno scarto tra la necessità di risorse finanziarie (determinata dall’ingresso previsto entro il 2010 di 100 nuove unità di personale ai diversi gradi gerarchici), e somme effettivamente stanziare in proposito. Questo porta a suggerire una particolare attenzione alle necessarie coperture di bilancio.

5. Le Ferrovie di proprietà del Ministero dei trasporti

Un’ulteriore criticità è rappresentata dalla gestione delle ferrovie di proprietà del Ministero: Ferrovie sud-est srl, Ferrovie appulo-lucane srl, Ferrovie della Calabria srl. Tali ferrovie sono state dal 1997 al 2000 sottoposte a gestione governativa, con le Ferrovie dello Stato nel ruolo di Commissario straordinario. Questa gestione, finalizzata alla realizzazione di un piano di ristrutturazione e alla costituzione di società di capitali in vista dell’ormai prossima liberalizzazione del settore del trasporto pubblico locale, secondo la normativa comunitaria e la conseguente disciplina nazionale affidata al d.lgs. n. 422/1997, ha portato alla costituzione delle

tre srl sopraccitate, di cui il Ministero dei trasporti è socio unico²³. Uno dei problemi, già sollevato all'interno del *Rapporto intermedio*, è rappresentato dalla sottocapitalizzazione delle suddette società e quindi dal persistente rischio di procedura fallimentare. A ciò ha posto rimedio la legge finanziaria 2008²⁴ che, con uno stanziamento di 30 milioni (dieci per ognuna delle tre società), ne ha aumentato il capitale sociale.

Le Ferrovie sud-est²⁵ sono la maggiore azienda di trasporto pubblico operante nella regione Puglia. A 474 km di rete ferroviaria, che dopo le ferrovie dello Stato costituisce la rete omogenea più estesa in Italia, si unisce una rete automobilistica che sviluppa circa 2500 km di linee, disponendo di circa 1500 fermate.

La società ha avviato sin dal 2004 un importante programma di rinnovo del materiale rotabile ferroviario e automobilistico che è proseguito nel 2006, con l'immissione in servizio di 77 autobus nuovi ad emissione ridotta. Analogamente, nel servizio ferroviario è stata conclusa nel corso del 2006 la procedura per la costruzione e fornitura di 13 nuovi treni a trazione diesel, la cui immissione in servizio è prevista a partire dal 2008. Il potenziamento del materiale rotabile è continuato, inoltre, con l'ulteriore immissione in servizio di due locomotive adeguate ad assolvere la domanda di traffico nelle ore di punta (treni da 800-1000 posti), con l'inizio dei lavori per la fornitura di 25 carrozze ammodernate che sostituiranno quelle attualmente in servizio e con l'affidamento di lavori di ristrutturazione di 15 automotrici.

Tab. 9 – Età dei veicoli nelle Ferrovie sud-est

	Età	2006
Ferrovia	% veicoli < 20 anni	19%
Autolinee	% veicoli < 15 anni	61%

Fonte: Carta dei servizi 2006 delle Ferrovie sud-est

I parametri più significativi dell'offerta di trasporto ferroviario e automobilistico delle Ferrovie del sud-est nell'anno 2006 sono riassunti nella tabella che segue:

Tab. 10 – Offerta di trasporto e numero viaggiatori Ferrovie sud-est (anno 2006)

Ferrovia	Autolinee
Percorrenze treni: 3.290.088 treni x km	Percorrenze bus: 13.877.232 autobus x km
Offerta di posti: 420.850.843 posti x km	Offerta di posti: 640.460.700 posti x km
Percorrenze viaggiatori: 115.505.480 viagg. x km	Percorrenze viaggiatori: 238.865.591 viagg. x km

Fonte: Carta dei servizi 2006 delle Ferrovie sud-est

La rete ferroviaria delle Ferrovie appulo-lucane si estende per 183 chilometri lungo due direttrici interessanti la Puglia e la Basilicata²⁶. Ad integrazione del servizio ferroviario si avvale di una rete automobilistica che si estende per circa 1000 chilometri. Il bacino di utenza servito è di circa 700 mila abitanti in Puglia (quasi tutti concentrati in un raggio di 30 km da Bari) e circa 250 mila abitanti in Basilicata, prevalentemente nel potentino.

²³ Le Ferrovie della Calabria operano nelle cinque province calabresi con linee ferroviarie (circa 230 km), autolinee (urbane, extraurbane, interregionali che con 300 autobus coprono pressoché tutto il territorio), impianti a fune, autostazioni e parcheggi presenziati.

²⁴ Art.2, comma 249, legge finanziaria 2008.

²⁵ I dati riportati nel testo sono stati ricavati dalla *Carta dei servizi 2006* delle Ferrovie sud-est.

²⁶ Trattasi della linea Bari-Altamura-Matera e della linea Potenza-Altamura-Bari.

La tabella che segue ne sintetizza i dati di offerta di trasporto e numero passeggeri²⁷.

Tab. 11 – Offerta di trasporto e numero viaggiatori Ferrovie appulo-lucane (anno 2005)

Ferrovia	Autolinee
Percorrenze treni: 1.398.468 treni x km	Percorrenze bus: 3.568.187 autobus x km
Numero passeggeri: 2.659.176	Numero passeggeri: 2.612.221
Percorrenze viaggiatori: 73.506.745 viagg. x km	Percorrenze viaggiatori: 68.250.930 viagg. x km

Fonte: sito web delle Ferrovie appulo-lucane srl

Le Ferrovie della Calabria operano nelle cinque province calabresi con linee ferroviarie (circa 230 km) servendo 47 comuni, autolinee (urbane, extraurbane, interregionali che con 300 autobus²⁸ coprono pressoché tutto il territorio), impianti a fune, autostazioni e parcheggi presenziati²⁹.

Tab. 12 – Offerta di trasporto e numero viaggiatori Ferrovie della Calabria (anno 2005)

Ferrovia	Autolinee	Funicolare
Percorrenze treni: 1.250.000 treni x km	Percorrenze bus: 11.599.400 autobus x km	
Numero passeggeri: 1.416.000	Numero passeggeri: 5.865.700	545.000
Percorrenze viaggiatori: 26.500.000 viagg. x km	Percorrenze viaggiatori: 146.703.500 viagg. x km	

Fonte: Carta della mobilità delle Ferrovie della Calabria

Tab.13 – Dati aziendali ferrovie in concessione (mln di euro – anni 2005-2007)

Aziende	Ricavi da traffico - fuori traffico ed altri ricavi			Contratto di servizio			Fatturato (ricavi da traffico, fuori traffico e altri ricavi + contratto di servizio)			Contributo statale Ceni			Numero dipendenti			Spese per stipendi e salari		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Ferrovie della Calabria	7,8	7,9		39,2	39,2		47,0	47,1		4,6	3,4		1010	981		40,7	38,5	
Ferrovie del Sud-Est	14,9	16,5	16,9	114,7	116,4	118,7	129,6	132,9	135,6	9,0	6,5	11,5	1963	1899	1815	91,8	90,6	87,4
Ferrovie Appulo-Lucane	8,8	9,2		32,6	32,8		41,4	42,0		2,4	2,5		667	678		29,6	29,5	
Totale	31,5	33,6		186,4	188,4		218,0	222,0		16,0	12,4		3640	3558		162,1	158,6	

Fonte: Ministero dei trasporti

Nota: i Bilanci consuntivi dell'anno 2007 delle Ferrovie della Calabria srl e Ferrovie appulo-lucane srl non sono al momento in possesso del Ministero dei trasporti

Una semplice analisi dei dati riportati suggerisce alcuni rilievi importanti. Il primo riguarda la bassa incidenza (intorno al 14%) dei ricavi da traffico sul totale del fatturato. Sintomo preoccupante del persistere di una scarsa capacità di queste aziende di generare redditi sufficienti a contribuire in modo significativo al proprio equilibrio economico e della conseguente totale dipendenza dai fondi pubblici erogati attraverso il contratto di servizio. Il secondo rilievo attiene all'incidenza elevata dei costi del personale (che assorbono la quasi totalità dei fondi trasferiti con il contratto di servizio) e che corrisponde ad una dotazione di risorse che appare elevata in rapporto al tipo ed alle dimensioni del servizio. Dal sito di una delle tre ferrovie si ricava inoltre che sono stati avviati bandi per l'assunzione di ulteriori cento persone: un fabbisogno che non si sa se e come sia stato accuratamente valutato dal Ministero proprietario. La somma di queste prime osservazioni suggerisce quanto segue:

²⁷ Dati ricavati dal sito delle Ferrovie appulo-lucane srl.

²⁸ E' in corso la procedura di gara per l'acquisto di 113 ulteriori autobus.

²⁹ Dati ricavati dalla *Carta della mobilità* delle Ferrovie della Calabria.

RACCOMANDAZIONE 6. Il Ministero dei trasporti è il socio unico proprietario di tre Ferrovie locali: Ferrovie della Calabria srl, Ferrovie del Sud-Est srl e Ferrovie Appulo-Lucane srl. Queste ferrovie, che impiegano complessivamente 3558 persone, sono sostenute quasi esclusivamente da risorse pubbliche, dato che i ricavi da mercato appaiono ancora trascurabili. E' opportuno ricercare eventuali forme alternative, e meno onerose per il bilancio dello Stato, di soddisfazione di questi bisogni di trasporto. Preliminare all'eventuale trasferimento della proprietà di queste ferrovie alle regioni e/o alla loro privatizzazione è la verifica approfondita della sostenibilità del modello economico di funzionamento di queste imprese, unita ad una analisi costi e benefici che porti a valutarne la specifica utilità sociale. Questo approfondimento dovrebbe portare alla elaborazione di un piano industriale sostenibile e credibile per tutte le parti potenzialmente interessate. Il Ministero dei trasporti dovrebbe indicare una data certa (ad esempio a tre anni da oggi) alla quale cesserebbero le condizioni per un impegno diretto nella proprietà e per il mantenimento inalterato della logica e delle dimensioni dei contratti di servizio in essere con queste società.

Dal momento che questo piano industriale dovrebbe già essere stato prodotto con l'ausilio di Ferrovie dello Stato, è opportuno verificarne i contenuti ed appurarne il grado di attuazione ad oggi, visti i risultati conseguiti che non paiono precostituire le condizioni ideali per il trasferimento alle regioni e/o la privatizzazione del servizio e la sua liberalizzazione. Sarebbe utile estendere l'analisi anche ad altre società possedute dal Ministero dei trasporti, come quelle che sovrintendono ai servizi di trasporto lacustre e fluviale.

6. Il perimetro del servizio pubblico ferroviario nazionale

Il Piano Industriale 2007-2011 del Gruppo Ferrovie dello Stato prevede un'estensione dell'oggetto e della durata dei contratti di servizio per Trenitalia nell'ambito del servizio a media-lunga percorrenza, estendendo tale perimetro dall'attuale servizio di treni notturni al servizio di intercity. Questi treni sono, secondo il Gruppo, offerti in perdita e per una società per azioni che opera con logica privatistica dovrebbero essere ridotti o eliminati. Qualora ne venisse ribadita la necessità per obiettivi sociali di servizio pubblico, Trenitalia (ovvero la società del Gruppo FS che si occupa del trasporto) dovrebbe ricevere dallo Stato sussidi sufficienti almeno a coprire i costi.

Per trovare un equilibrio in questa difficile trattativa occorre che:

- i dati di costo e di risultato economico relativi ai singoli treni in oggetto e/o alle tratte in deficit dove si vuole mantenere un servizio pubblico di trasporto ferroviario, dovrebbero essere accessibili alle parti e verificabili nella loro affidabilità;
- su indicazione della politica, dati i vincoli complessivi di bilancio nonché i costi opportunità determinati dall'investimento di risorse scarse a copertura dei cospicui fabbisogni generati da questo particolare tipo di servizio di trasporto, il Ministero dovrebbe scegliere puntualmente i servizi che devono essere mantenuti e sussidiati;
- fatta questa scelta occorrerebbe anche studiare dei meccanismi di sussidio tali da rendere attraente l'offerta del servizio non solo per il gestore esistente (Trenitalia) ma anche per potenziali nuovi entranti nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario liberalizzato, che dovrebbero essere comunque chiamati a sostenere anche questa parte non remunerativa in senso proprio del trasporto nazionale.

Per trovare una soluzione accettabile all'interno dei vincoli sopra richiamati, il Ministero dei trasporti sta sviluppando una prima ipotesi di ridefinizione del perimetro del Servizio universale (Su), da inserire in un nuovo contratto (Cds) con Trenitalia³⁰. Tale proposta prevede la distinzione tra:

- servizi finanziari remunerativi, demandati alle autonome scelte imprenditoriali e per i quali procedere ad una concorrenza nel mercato (Alta velocità/Alta capacità -Av/Ac- ed Eurostar-Es);
- servizi ferroviari oggetto di obbligo di servizio pubblico (da definire sulla base di un mix di criteri ma essenzialmente intercity giorno e assimilabili nonché treni notturni).

La copertura degli oneri derivanti dall'estensione dell'area del Su dovrebbe derivare da tre fonti:

- a. trasferimenti pubblici diretti;
- b. tariffe e prezzi del servizio stesso pagati dagli utenti;
- c. contributo (*royalty*) pagato dagli operatori dei servizi remunerativi ed in concorrenza come solidarietà a sostegno del Su.

In particolare, è opportuno soffermarsi sulla struttura del contributo (*royalty*). Si ipotizza che questo sia definito in funzione della percorrenza (0,30 Euro per treno*km – per un ammontare stimato pari a 13,5 mln di euro) ed amministrato da Rfi. A partire dal 2010, con l'entrata a regime della concorrenza su Av, il contributo sarebbe pagato anche dai nuovi *competitors* e non solo da Trenitalia.

Si ipotizza, inoltre, l'affidamento del Contratto di servizio a Trenitalia per concessione e con trattativa diretta – cioè senza gara almeno nel breve – con diritto di esclusiva sulle tratte oggetto di Su, con una durata iniziale del contratto pari a 5 anni e vincoli più stringenti sulla qualità del servizio offerto. Il contratto dovrebbe essere diviso in lotti, per aumentarne la trasparenza e poter procedere in futuro ad affidamenti di singoli lotti con gara. Si ipotizza, infine, un sistema di *price cap*, finalizzato a determinare gli aumenti tariffari autorizzabili, anche avuto riguardo alla qualità.

In premessa occorre segnalare che il tema dei sussidi per la Mlp (media-lunga percorrenza) è certamente importante, ma rappresenta solo una parte minore del tema più generale dei costi a carico del contribuente e del connesso rapporto costi-benefici nell'ambito dei servizi di trasporto ferroviario. Il sussidio per il Su a Mlp richiederebbe circa 280 milioni di euro/anno. Ciò si confronta con un impegno finanziario pubblico a sostegno del Gruppo ferrovie dello Stato previsto nel Contratto di programma 2007-2011- la cui definizione è tuttora in corso – che varia da un importo di 38 miliardi di euro ad un massimo di 48,3 miliardi di euro – cioè da 7,6 a 9,7 miliardi l'anno³¹.

³⁰ Vedi “Relazione illustrativa: servizi di trasporto ferroviario di passeggeri a media e lunga percorrenza: servizio universale” e parere del Nars allo stesso documento del 25 marzo 2008.

³¹ L'onere per la pubblica Amministrazione è articolato come segue:

- a. Corrispettivi c/esercizio per un totale di 18.400 milioni di euro per l'intero periodo di piano, di cui 12.196 milioni di euro sono corrispettivi a Trenitalia (contratti di servizio per il trasporto regionale, di regioni sia a statuto ordinario che a statuto speciale, merci, notte e per il servizio universale della media/lunga percorrenza) e i residui 6.204 milioni di euro a Rfi sono destinati a coprire i costi di manutenzione ordinaria della rete ferroviaria non coperti dai canoni di accesso.
- b. Contributi c/impianti per 1.500 milioni di euro per finanziare circa la metà del volume complessivo di investimenti in nuovo materiale rotabile dedicato al rilancio del trasporto metropolitano.

Il tema dei sussidi e dei corrispettivi previsti nei Contratti di servizio è critico. Esso può, infatti, comportare un conflitto di interesse tutto interno allo Stato: da un lato, regolatore interessato ad aprire sempre più il mercato dei servizi ferroviari alla concorrenza e, dall'altro, azionista unico di un'azienda in perdita, probabilmente anche per effetto di obblighi irragionevoli o di sussidi insufficienti o concessi in modo variabile ed erratico nel tempo.

Simmetricamente, a seconda del momento, anche l'Azienda può avere convenienza ad interpretare la parte della società per azioni che ritiene di dovere e potere operare da subito in una logica di mercato, oppure a sottolineare gli obblighi che su di essa gravano in quanto Azienda di servizio pubblico e a chiedere, quindi, allo Stato di farsi comunque e sempre carico del costo relativo, spesso per nulla "efficientato", di tale servizio.

Per uscire da queste contraddizioni e da questo possibile gioco delle parti, si ritiene fondamentale mettere da subito la questione dei sussidi nella prospettiva della concorrenza.

Nella dottrina e nella prassi esistono vari meccanismi utilizzati per risolvere questi problemi, ed in questa sede non si procederà ad una trattazione esaustiva degli stessi, limitandosi a descriverne uno dei possibili. Ad esempio, per quanto riguarda il Servizio universale, lo Stato o la regione, potrebbero mettere a gara licenze pluriennali su singole tratte, o blocchi omogenei di tratte, richiedendo standard di servizio garantiti (frequenza, capacità) e assegnando la licenza all'operatore che presenti l'offerta migliore. Tale offerta potrebbe riguardare:

- a. la minima tariffa offerta all'utenza, sulla base di un livello di sussidi che è proposto nel bando di gara, che dovrebbe riflettere il valore che lo Stato attribuisce alle esternalità positive del servizio stesso;
- b. il minimo livello di sussidi richiesto, sulla base di una tariffa massima predefinita. La scelta tra le due modalità dipende dalla decisione politica circa l'attribuzione del vantaggio concorrenziale all'utente o allo Stato. In ambedue i casi, comunque, è assicurata, nelle note condizioni di validità della gara (pluralità di partecipanti, non collusione, possesso comune della tecnologia fondamentale), l'assegnazione del servizio all'impresa più efficiente.

Si comprende la possibile necessità di una fase transitoria in cui procedere all'affidamento diretto all'ex monopolista, per garantire la continuità del servizio. Naturalmente è di cruciale importanza che la fase transitoria sia breve (solo quanto necessario a definire i servizi e a espletare le gare). Non appare, invece, necessario che vi sia un unico fornitore di Servizio universale. Nulla vieta, infatti, che vi possano essere più gare per porzioni di servizio, secondo le modalità più volte indicate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

RACCOMANDAZIONE 7. Una corretta impostazione del rapporto tra Stato e società erogatrici di servizi di trasporto ferroviario (in primis Trenitalia) richiede l'esplicita definizione di quello che lo Stato ritiene debba essere servizio pubblico irrinunciabile e del sistema di sussidi che ne renda economicamente sostenibile l'offerta da parte degli operatori. Occorre rapidamente

-
- c. Ricapitalizzazione dell'area merci per 2.000 milioni di euro (copertura perdite, investimenti in nuovo materiale rotabile interoperabile e in dotazioni terminali merci) con capitale pubblico attraverso la procedura di "aiuti di Stato" concordata con UE.
 - d. Contributi c/impianti a Rfi di 16.107 milioni di euro per gli investimenti infrastrutturali relativi alla rete convenzionale, a prosecuzione e completamento dei cantieri già aperti. Nel nuovo Contratto di Programma 2007 – 2011, in corso di definizione e discussione con il Ministero delle Infrastrutture e con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, è sviluppato uno scenario alternativo per gli investimenti infrastrutturali relativi alla rete convenzionale, non più solo circoscritto alla prosecuzione e completamento dei cantieri già aperti; tale scenario richiede da parte dello Stato Contributi c/impianti per la rete convenzionale pari a 26.432 milioni di euro.

realizzare una fase di analisi finalizzata a definire il nuovo perimetro del Servizio “universale”, valutando il rapporto costi benefici di diverse alternative di servizio e diverse modalità di trasporto modale, anche attraverso una ampia discussione pubblica, e senza assumere necessariamente il vincolo del mantenimento dell’attuale offerta in questo ambito di Trenitalia.

RACCOMANDAZIONE 8. Disposta la mappa del servizio pubblico ferroviario di cui alla raccomandazione precedente, occorre articolare il sussidio per tale servizio in modo analitico per singola tratta o blocco di tratte per aumentare la trasparenza del rapporto costi benefici dei sussidi, limitando la durata del contratto ad affidamento diretto al minimo necessario a predisporre delle gare pubbliche per l’affidamento del Servizio.

7. Il gruppo Tirrenia

Il Gruppo Tirrenia Navigazione è un operatore importante che occupa più di 3.000 persone, opera con oltre 70 navi, offre servizi di trasporto su tratte remunerative ed in concorrenza, oltre a servizi marittimi pubblici di carattere locale per i quali riceve importanti contributi pubblici. Le cinque società del Gruppo presentano ricavi consolidati per oltre 550 milioni nel 2007, con un utile di oltre 15 milioni, in calo rispetto al 2006.

Nel corso del 2007 il Ministero dell’economia e delle finanze ha avviato le procedure per la privatizzazione, con la nomina di un advisor per la predisposizione delle attività propedeutiche alla privatizzazione del Gruppo. In questo contesto è emersa l’ipotesi di trasferire alle regioni le quattro società del Gruppo (Caremar, Saremar, Siremar, Toremar) svolgenti i servizi pubblici marittimi di interesse locale, nonché i servizi per le isole Tremiti svolti direttamente dalla Tirrenia.

In linea generale è ampiamente condivisibile l’indirizzo di privatizzazione di una attività che può essere svolta altrettanto efficacemente dal settore privato, con ciò valorizzando un *asset* pubblico e reperendo risorse utilizzabili per altre finalità. Nel caso specifico del Gruppo Tirrenia vi è però un chiaro *trade-off* da gestire. Da una parte, la valorizzazione di Tirrenia richiede il mantenimento dei consistenti corrispettivi pubblici, pari a oltre il 30% del fatturato, e quindi il rinnovo della convenzione per un periodo di tempo lungo. Infatti, in assenza di certezza sull’entità e sulla durata di tali contributi, il valore dell’azienda per eventuali imprenditori privati sarebbe molto ridotto.

D’altra parte, ove tali servizi fossero messi a gara, lo Stato potrebbe forse ottenerli ad un costo più basso, cioè con meno sussidi. Inoltre, l’alternativa ventilata di trasferire le società di servizio locale, ed i relativi sussidi, alle regioni non appare immediatamente convincente per risolvere questo problema. Infatti, tali società, una volta trasferite, si troverebbero ad operare in assenza di economia di scala e scopo e presumibilmente con costi più alti a carico del bilancio pubblico.

RACCOMANDAZIONE 9. Tra gli ostacoli che si frappongono all’uscita del Gruppo Tirrenia dall’ambito pubblico vi è la mancata definizione da parte dello Stato di una strategia capace di bilanciare l’obiettivo di privatizzazione del Gruppo (che sarebbe più facile in presenza di impegni prolungati al mantenimento degli attuali contratti di servizio pubblico in esclusiva con il Gruppo) con quello di liberalizzazione del servizio (che richiederebbe invece una più decisa apertura alla concorrenza con conseguente riduzione della certezza dei ricavi futuri del Gruppo). Si raccomanda quindi che tale strategia sia definita ed esplicitata in tempi brevi.

8. Il sostegno alla nautica ed alla cantieristica nazionale

Il settore delle costruzioni navali ha subito negli ultimi vent'anni un processo di profonda ristrutturazione a causa dell'alta competitività dei mercati spesso caratterizzati da sovraccapacità, bassi prezzi e politiche aggressive da parte di rivali extra-europei, in particolare della Corea del sud che in un ventennio ha saputo quintuplicare la sue quote di mercato passando da un 4% al 20%. Un'industria competitiva in questo settore è ritenuta importante dall'Europa, di conseguenza si è scelto di perseguire una duplice strada, da un lato tesa a fronteggiare la concorrenza a volte sleale dei paesi extraeuropei, dall'altro attenta a non distorcere i normali meccanismi di mercato all'interno dell'Unione. Più in particolare, gli aiuti volti al miglioramento delle tecnologie di produzione aventi l'obiettivo di migliorare la produzione degli impianti esistenti, che non comprendono ristrutturazioni finanziarie possono essere considerati compatibili col mercato comune, purchè non superino i limiti di intensità fissati nell'ambito delle disposizioni regionali. Più rigida è, invece, la normativa nell'ambito dei cosiddetti *operating aid* e degli aiuti alla ristrutturazione, mentre vi è la possibilità di ottenere risposte positive della Commissione nel caso di richiesta di aiuti alla chiusura qualora sia comprovato l'eccesso di capacità presente sul mercato.

La disciplina oggi in vigore³², per quanto possibile, intende eliminare le differenze tra le norme applicabili alla costruzione navale e quelle applicabili ad altri settori industriali; superato il Regolamento Ce n.1177/2002 del Consiglio europeo relativo ad un meccanismo difensivo temporaneo per la costruzione navale, la normativa vigente consente esclusivamente forme di aiuto compatibili con gli art. 87 e 88 del trattato, oltre che disposizioni specifiche concernenti forme di aiuto alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione; aiuti per la chiusura; aiuti a favore dell'occupazione; crediti all'esportazione; aiuti regionali.

Nell'ottica di assicurare un futuro alla cantieristica nazionale, le politiche pubbliche in materia si sono concentrate, nel corso degli anni, sulla "ottimizzazione" delle possibilità offerte dalla disciplina comunitaria.

La politica pubblica perseguita fino al 31.12.2000 a favore del settore, in base agli strumenti sopra descritti, ha avuto un significativo impatto sulle capacità competitive del settore, tant'è che la cantieristica italiana è andata ad occupare un posto di tutto rispetto nello scenario mondiale, con produzioni di punta per alcune delle quali ha assunto addirittura la *leadership* (navi crociera e traghetti).

I lusinghieri successi conseguiti negli anni dalle imprese navalmeccaniche italiane vanno in primo luogo attribuiti alla capacità del settore, che ha saputo raccogliere la sfida della competitività a livello europeo e mondiale. Non va tuttavia sottaciuto il ruolo dello Stato che, con significativi investimenti, è riuscito ad assecondare tale processo di trasformazione e rilancio del settore.

In generale, potremmo distinguere gli interventi pubblici nel settore in due parti: aiuti antecedenti il 2001, riguardanti soprattutto forme di sostegno alle produzioni, e interventi dal 2001 ad oggi che coinvolgono, essendosi fatta più restrittiva la disciplina comunitaria, quasi esclusivamente forme di sostegno all'innovazione e alla ricerca.

Le tabelle che seguono sintetizzano gli interventi dal 1989, secondo la ripartizione appena descritta.

³² GU C 317 del 30.12.2003, pag. 11; GU C 260 del 28.12.2006, pag. 7.

Tab.14 – Somme stanziare per interventi nel settore della cantieristica fino al 2000 (mln di euro)

Legge di riferimento	Somme stanziare fino al 2000	Somme che restano da pagare
Contributi alle imprese armatoriali per l'abbattimento degli oneri finanziari relativi ad investimenti navali (l. 234/89, art.9 e ss.)	867,84	3,22
Contributi per la costruzione, trasformazione e grande riparazione (l. 234/89 art.2 , l. 132/94 artt.3 e 4 e ss.9	7.655,76	4,20
Contributi alle imprese di costruzione e riparazione navale volti a rendere più efficiente l'organizzazione produttiva, a razionalizzare l'impiantistica e a migliorare le condizioni di lavoro (l. 522/99, art.5)	70,02	15,80
Contributo all'Istituto nazionale per gli Studi ed esperienze di architettura navale e al CE.TE.NA. (l. 132/94 artt. 14 e 15 e ss.)	204,31	6,00
Totale	8.797,93	29,22

Fonte: elaborazione Ctfp su dati del Ministero dei trasporti

Tab.15 – Somme stanziare per interventi nel settore cantieristica dal 2001 (mln di euro)

Legge di riferimento	Somme stanziare su leggi dal 2001 in poi	Somme che restano da pagare
Contributi alle imprese armatoriali (l. 88/2001, art.3)	594,22	50,00
Spese destinate al settore della nautica da diporto, per la promozione dei trasporti marittimi sicuri anche mediante il finanziamento di studi e ricerche (d.m. 17 aprile 2003)	15,48	3,73
Contributo per la demolizione di navi cisterna (l. 51/2001, art. 2 e ss.)	177,96	113,60
Rifinanziamento art. 3 e 4 l. 88/2001 (l. 350/2003 art.4, co. 209)	30,00	0,00
Demolizione cisterne (l. 13/2006, art. 3)	40,00	0,00
Fondo per favorire il potenziamento, la sostituzione e l'ammodernamento delle unità navali destinate al trasporto pubblico locale effettuato per via marittima, fluviale o lacuale (l.296/2006, art.1 co. 1046)	37,00	0,00
Contributo alle imprese iscritte agli Albi speciali delle imprese Navalmeccaniche per la realizzazione di progetti innovativi (l.296/2006, art.1 co. 1040e 1041)	75,00	18,40
Spesa rivolta all'attuazione di un meccanismo di difesa temporaneo della cantieristica europea dal dumping dei paesi asiatici (l. 350/2003 art.4, co. 153)	20,00	10,00
Anticipazioni sulle rate di contributi sul credito navale alle imprese armatoriali (d.m. 2 febbraio 2004 cap.7607)	298,41	208,90
Contributi da corrispondere alle imprese armatoriali a seguito della determinazione di precedenti contributi nella valuta dei paesi dell'Unione europea (d.m. 2 febbraio 2004 cap. 7608)	8,48	6,78
Totale	1.296,55	411,41

Fonte: elaborazione Ctfp su dati del Ministero dei trasporti

RACCOMANDAZIONE 10. Il comparto della cantieristica e dell'armamento navale ha goduto negli ultimi venti anni di un rilevante (pari a circa 10 mld di euro) sostegno pubblico a fronte del quale l'industria in oggetto ha raggiunto una posizione di primato nel panorama competitivo

mondiale. Al di là dei vincoli oggi posti dalla normativa europea rispetto a queste forme di aiuto, resta ancora possibile sostenere gli sforzi di ricerca e di innovazione. Occorre però impostare una analisi costi benefici relativa alle somme stanziare e ancora da pagare al fine di valutare l'impatto economico e sociale dei trasferimenti pubblici in questo campo. Sarebbe opportuno utilizzare poi la metodologia sviluppata per estendere l'analisi ad altri settori di intervento del Ministero dei trasporti, a cominciare da quello costituito dagli autotrasportatori.

9. La l. 211/1992, art.9 (trasporto rapido di massa)

9.1 Premessa

L'approfondimento della legge pluriennale di spesa n. 211/92 riguardante investimenti nel settore dei trasporti rapidi di massa, rifinanziata dalla legge finanziaria per il 2008, ha fornito la possibilità di analizzare una particolare forma di spesa in conto capitale, realizzata tramite un processo complesso che vede coinvolti numerosi attori pubblici, tutti i livelli di governo e prevede l'utilizzo di diverse fonti di finanziamento.

L'ottica nella quale ci si è posti è quella di valutare l'efficienza e l'efficacia di una tale forma di spesa, sia in termini di processo decisionale che di metodologia di selezione degli interventi, decisa dal livello centrale di governo, ma attuata e gestita dagli enti locali.

La fase della **programmazione** inizia dal momento in cui la legge nazionale di spesa entra in vigore e, idealmente, termina al momento dell'accensione di un mutuo (per l'amministrazione centrale) o con l'espletamento di una gara d'appalto (per l'ente locale). La si può analizzare:

- a. sotto il profilo amministrativo/contabile: ricostruendo la procedura messa in atto attraverso decreti attuativi, delibere Cipe, leggi di rifinanziamento e movimenti contabili di bilancio sui capitoli dedicati (stanziamenti, impegni e pagamenti);
- b. sotto il profilo tecnico: ricostruendo le procedure di selezione degli interventi presentati dagli enti locali, i criteri adottati, tutte le varie valutazioni fatte (ad esempio sulla congruità economica, sulla sicurezza, sull'analisi della domanda, ecc);
- c. ulteriore elemento di approfondimento riguarda l'aspetto puramente finanziario, ossia, da un lato, l'utilizzo di precisi strumenti finanziari per la copertura da parte dell'amministrazione centrale di una quota parte dei costi di investimento degli interventi; dall'altro, delle diverse modalità di copertura della rimanente quota a carico degli enti locali.

La fase **dell'attuazione** inizia con l'approvazione del progetto definitivo e la concessione del finanziamento, continua con l'aggiudicazione della gara per i lavori e termina con il collaudo dell'opera. A meno che l'ente beneficiario non riceva il cofinanziamento in base a Stati avanzamento lavori (Sal), l'amministrazione centrale non ha informazioni riguardo l'attuazione degli interventi. Merita evidenziare come, nella maggior parte dei casi, il monitoraggio eventualmente effettuato dall'amministrazione centrale sia solamente di avanzamento finanziario dell'opera. Nella fase attuativa la tempistica di realizzazione dell'intervento è normalmente interessata da:

- a. ulteriori processi codecisionali (ad esempio, quelli in capo alla Conferenza dei servizi per pervenire al progetto esecutivo) necessari per arrivare al bando di gara per l'aggiudicazione dei lavori,

- b. varianti, imprevisti, contenziosi, durante la fase dei lavori, che si sostanziano principalmente in aumenti di costo tali, a volte, da bloccare la realizzazione dell'opera stessa per mancanza di risorse.

Aspetto interessante di analisi, legato a quest'ultimo punto, è proprio quello della valutazione ex post sui costi effettivi dell'opera. Infatti, dati i tempi sostanzialmente lunghi che si registrano dal momento in cui si programma un intervento fino alla sua effettiva realizzazione, i costi subiscono nella maggior parte dei casi variazioni anche sostanziali.

La terza ed ultima fase, quella della **gestione** dell'opera, è sconosciuta all'amministrazione centrale, essendo di competenza dell'ente locale. Per lo più essa è spesso sottovalutata, o addirittura assente, nelle analisi ex ante del progetto, sia dal punto di vista strettamente finanziario (costi di esercizio) che delle modalità gestionali. Ciò comporta, in molti casi, gravi disfunzioni nell'utilizzo finale dell'opera completata. Infine, è raro che l'amministrazione, sia essa centrale o locale, preveda analisi di valutazione ex post sull'investimento finanziato.

Sulla base delle informazioni disponibili, è stato possibile ricostruire e fornire alcune prime indicazioni sulla procedura di programmazione e selezione degli interventi. I limiti degli approfondimenti sono ovviamente rappresentati dalla mancanza, o difficoltà nel breve periodo, ad avere informazioni dettagliate per singolo progetto, per cui alcuni aspetti potranno essere trattati solo in via generale. Di seguito, si riportano gli elementi essenziali dell'analisi, rimandando per ogni dettaglio allo studio.

9.2 *Lo stato dell'arte dell'attuazione della l. 211/92*

L'art. 9 della legge prevede che, per la realizzazione degli interventi di trasporto rapido di massa a guida vincolata in sede propria e di tramvie veloci³³, possano essere corrisposti contributi in relazione ad operazioni di mutuo contratte dagli enti locali e dai soggetti attuatori. Tali contributi erano previsti originariamente in misura non superiore al 10 % dell'investimento, ma già dal 1995 il limite fu elevato al 50%, per poi venire definitivamente innalzato al 60 % per tutti gli interventi (nel 1999).

A tal fine, a partire dal 1993, sono stati autorizzati limiti di impegno pluriennali per una durata massima di 30 anni, implementati nel tempo con ulteriori risorse previste da nuove disposizioni normative.

La tabella seguente, aggiornata al mese di febbraio 2008, indica per area geografica, il numero dei comuni e dei progetti che sono stati finanziati, il loro costo totale approvato dal Cipe e l'ammontare del finanziamento statale concesso.

³³ Anche per quel che riguarda la tipologia di interventi ammissibili al finanziamento, ci sono state modifiche nel corso del tempo, includendo tutte le tramvie e i sistemi di trasporto pubblico urbano con trazione a fune e sistemi urbani di connessione come ascensori e tapis roulant.

Tab.16 – Sintesi dei progetti, costi e finanziamenti concessi art.9 (mln. di euro)

Area geografica	Numero comuni	Numero progetti	Costo totale approvato	Finanziamento concesso
Nord	12	24	3973	2249
Centro	9	22	2554	1354
Sud	6	14	2150	738
Totale	27	60	8677	4340

Fonte: elaborazione Ctfp su dati del Ministero dei trasporti

Il volume di investimenti complessivo cui si fa riferimento ammonta a più di 8 miliardi di euro a fronte di un cofinanziamento statale di 4,3 miliardi di euro; i comuni beneficiari sono 27 e i progetti finanziati complessivamente 60.

L'area geografica in cui si concentra la maggior parte delle risorse è il nord con 2,2 miliardi di euro di cofinanziamento ed un volume complessivo di investimenti attivati di quasi 4 miliardi di euro. Anche il numero di progetti è il più alto (24), quasi il doppio che al sud, così come il numero di enti beneficiari.

Gli interventi finanziati sono definibili come opere medio-grandi, il cui costo è mediamente superiore ai 160 milioni di euro.

La legge finanziaria per il 2008, al comma 304, prevede nuove risorse stanziati in un Fondo per la promozione e il sostegno dello sviluppo del trasporto pubblico locale, con una dotazione di 113 milioni di euro per l'anno 2008, di 130 milioni di euro per l'anno 2009 e di 110 milioni di euro per l'anno 2010.

Le risorse del Fondo sono destinate per metà alle finalità di cui all'articolo 9 della l. 26 febbraio 1992, n. 211, con le procedure e le modalità previste da tali disposizioni.

Gli interventi finanziati, individuati con decreto del Ministro dei trasporti, saranno destinati al completamento delle opere in corso di realizzazione in misura non superiore al 20%. Il finanziamento di nuovi interventi è subordinato all'esistenza di parcheggi di interscambio, ovvero alla loro realizzazione, che può essere finanziata sempre con le risorse del Fondo.

Prima di affrontare le criticità emerse dall'analisi del processo di programmazione e selezione degli interventi finanziati, si vuole qui porre in evidenza il mutato contesto economico-politico nel quale continua ad essere finanziata, anche se in misura molto più contenuta che in passato, la l. 211. Se, infatti, nel 1992 l'amministrazione centrale poteva avere un ruolo determinante, non solo nel finanziamento, ma anche nella programmazione e selezione degli interventi di trasporto pubblico locale, ci si chiede se nel contesto attuale, caratterizzato dal decentramento amministrativo, e ancora di più dalla riforma del Titolo V della Costituzione e nell'ottica dell'attuazione del federalismo fiscale, abbia senso mantenere una legge pluriennale di spesa settoriale che prevede un forte coordinamento centrale associato a un livello di cofinanziamento sostanziale di progetti.

Naturalmente questo lavoro non ha l'ambizione di fornire una risposta in merito, ma certamente si poneva l'obiettivo di contribuire a sollevare tale riflessione.

9.3 *Le criticità emerse*

Gli ambiti nei quali si sono riscontrate le criticità più evidenti riguardano in primo luogo il processo codecisionale di programmazione e finanziamento degli interventi.

La ricostruzione del processo, infatti, ha evidenziato *in primis* tempi molto lunghi – in media 5 anni dalla delibera Cipe di ammissione al finanziamento alla prima approvazione del progetto definitivo – caratterizzati da:

- livelli iniziali di progettazione degli interventi molto “elastici”;
- numerosi interventi del Cipe attraverso proprie delibere;
- numerosi passaggi tecnico-amministrativi fra centro ed enti locali.

La logica di un processo così frammentato e complesso risiede nella volontà da parte dell’amministrazione centrale di accompagnare gli enti locali nella maturazione dei progetti. Il protrarsi dei tempi della fase programmatica, infatti, viene utilizzato per supportare gli enti locali nel difficile processo di affinamento del progetto: dal punto di vista delle soluzioni tecniche, degli accordi politici fra i diversi portatori di interessi, del reperimento delle coperture finanziarie.

Le numerose delibere Cipe che solitamente accompagnano gli interventi (mediamente 6), non sono altro che promesse di finanziamento che servono come garanzia agli enti locali per poter proseguire nell’affinamento progettuale in tutti i suoi risvolti.

Infatti, la delibera di prima assegnazione, approvando la proposta di riparto fatta dalla Commissione di alta vigilanza e, quindi, il costo complessivo dell’intervento, determina la quota annuale concessa rispetto alle risorse a disposizione e nei limiti previsti dalla legge, ma l’approvazione definitiva rimane subordinata alla trasmissione, da parte del comune interessato, della documentazione da cui risultino le fonti finanziarie a copertura del costo totale dell’intera opera.

Alla delibera Cipe di prima assegnazione possono seguire (per singolo intervento) altre di varia “natura”. Dall’esame dei dati, vi sono interventi passati dal Cipe fino a 7/8 volte. I motivi possono essere i più diversi, tra cui si segnalano:

- rettifica del costo totale dell’opera;
- approvazione di varianti;
- rideterminazione del contributo statale fino al 60% del minor costo totale;
- assegnazione di un ulteriore contributo per il completamento dell’opera;
- rivisitazione globale del progetto;
- assegnazione del costo totale dell’opera come approvato dal Ministero;
- elevazione al 60% del cofinanziamento assegnato e riallocazione fra le diverse leggi di spesa;
- definanziamento dell’intervento;
- presa d’atto del mutuo attivato.

Naturalmente, dati i tempi lunghi delle procedure, è spesso inevitabile che anche il costo complessivo degli interventi subisca variazioni. Tuttavia è difficile poter fornire indicazioni sintetiche sull’evoluzione dei costi dei vari progetti finanziati, proprio per la complessa storia di ognuno di essi. Dai dati a disposizione, infatti, si possono registrare casi in cui il costo totale aumenta nel tempo, ma è accompagnato da varianti sul progetto. Oppure, il costo viene ridimensionato, ma il contenuto delle delibere Cipe indica anche un ridimensionamento o rimodulazione dell’intervento, per cui è impossibile stabilire se il costo sia realmente diminuito. Una ulteriore difficoltà in questo senso sta nel fatto che l’unità progettuale di riferimento nei dati a disposizione può coincidere di volta in volta con un “lotto”, un “intervento unitario” (che è un insieme di più lotti), una “tratta”, una “linea” o uno “stralcio”.

Le raccomandazioni della Commissione possono, in questo ambito, riguardare le procedure.

RACCOMANDAZIONE 11. Per valutare efficacia ed efficienza della spesa in conto capitale pluriennale, realizzata tramite un processo complesso che vede coinvolti numerosi attori pubblici, tutti i livelli di governo e prevede l'utilizzo di diverse fonti di finanziamento, si è scelto di approfondire il caso della l. 211/1992, art. 9 sul trasporto rapido di massa. Guardando all'iter degli interventi consentiti da questa legge, sono emersi problemi e inefficienze in ciascuna delle tre fasi fondamentali: di programmazione/valutazione delle proposte, di attuazione dell'opera, di gestione. Per quanto riguarda la prima fase, si suggerisce di pretendere, come condizioni di ammissione al finanziamento un livello di progettazione almeno definitivo degli interventi e soluzioni progettuali che abbiano già passato la fase di concertazione tecnico-politica.

La richiesta di un livello più avanzato di progettazione, infatti, va incontro alla necessità di operare una valutazione delle proposte basata su elementi progettuali tecnici e di costo il più precisi e attendibili possibile, con l'obiettivo di contenere i tempi necessari per il finanziamento del progetto, l'impegno delle risorse e, in ultima analisi, l'avvio dei lavori. Il presupposto alla base di questa richiesta è che le amministrazioni locali abbiano un proprio parco progetti (possibilmente velocemente cantierabili) in grado di rispondere a problemi fortemente sentiti dalle aree metropolitane quali la congestione, l'accessibilità e la mobilità in generale.

Le difficoltà normalmente manifestate dagli enti locali sui tempi ristretti nei quali fornire il progetto definitivo e sul loro costo-opportunità di finanziare anticipatamente l'elaborazione di un progetto definitivo, a fronte dell'incertezza di ottenere il cofinanziamento dell'opera, non sempre appaiono accettabili; infatti, esse possono essere superate utilizzando altre forme di finanziamento specificatamente destinate alla progettazione, come il Fondo rotativo per la progettualità presso la Cassa Depositi e Prestiti, istituito a fine 1995 dalla l. n. 549³⁴, che non sembrano essere state adeguatamente utilizzate³⁵.

Al processo appena descritto di programmazione e finanziamento come realizzato dalla l. 211, che rappresenta il piano procedurale reale di decisione degli investimenti, si accompagna, parallelamente, il piano immaginifico della valutazione e selezione degli interventi. Il secondo ambito di criticità rilevate, infatti, è rappresentato dal momento della valutazione e selezione dei progetti.

Il meccanismo di valutazione e selezione delle proposte presentate dagli enti locali, messo in atto dalla l. 211, appare una brutta copia di quello del Fondo investimenti occupazione (Fio), e ha condotto ad una serie di risultati paradossali.

Da un alto, si è voluto creare una specie di Fio settoriale, richiedendo agli enti locali una documentazione eccessivamente complessa, senza fornirgli un adeguato supporto che consentisse quantomeno una certa omogeneità nella documentazione fornita e nelle metodologie applicate per le specifiche analisi settoriali, a fronte di una capacità di rispondere degli enti locali indubbiamente non adeguata. A questo proposito, occorre tenere presente che la richiesta

³⁴ Il Fondo prevede a beneficio degli enti locali il finanziamento a fondo perduto di tutte le fasi della progettazione, con l'obiettivo di razionalizzare e accelerare la spesa per investimenti delle amministrazioni e degli enti pubblici.

³⁵ Tuttavia, sembra che “a fronte di un costante incremento delle richieste di accesso, che ha determinato un notevole impegno di risorse in termini di formale concessione dei finanziamenti, non abbia fatto riscontro una altrettanto decisa capacità dei soggetti beneficiari di dare effettivamente seguito alle attività progettuali finanziate: il rapporto tra le somme effettivamente utilizzate (erogazioni) e l'importo delle anticipazioni complessivamente concesso risulta infatti piuttosto insoddisfacente”, cfr. Circolare CDP 25 febbraio 2003, n. 1250.

dell'analisi costi-benefici per progetti complessi implica la presenza di una struttura tecnica di elevato livello presso l'amministrazione locale, che normalmente un ente locale, soprattutto di piccole dimensioni, non può permettersi, tanto meno per fare uno studio *una tantum*.

Dall'altro, i criteri di valutazione che sono stati usati dalla Commissione di alta vigilanza (Cav) istituita *ad hoc* per svolgere la selezione sono risultati inconsistenti e hanno reso le graduatorie sostanzialmente inutili (tab.17).

Tab.17 – Criteri di valutazione dei progetti (l. 211/92)

	Criterio	Punteggio min-max
1	Coerenza Programmatica e presenza di pareri e provvedimenti approvativi	0 - 4
2	Integrazione con altri interventi	0 - 4
3	Effetti sull'ambiente (Via)	0 - 6
4	Valutazione dei benefici dell'intervento in materia di riequilibrio del trasporto privato e trasporto pubblico	1 - 6
5	Valutazione la fattibilità tecnico-economica del progetto	0 - 6
6	Attendibilità e coerenza dei tempi previsti per le varie fasi di realizzazione dell'opera	0 - 4
7	Qualità del piano finanziario	0 - 4
8	Analisi costi- benefici dalla quale risulti il parametro £/passeggeri km trasportato	0 - 4

Fonte: Allegato 3 al verbale Cav n. 34 del 31/01/2001

Di seguito si riportano alcune considerazioni in merito alle procedure di selezione ed ai criteri adottati.

Esaminando i criteri esposti in tabella, si può facilmente verificarne la sostanziale incoerenza. Innanzitutto alcuni di questi appaiono sovrapponibili: a parte i primi tre che possono avere una loro autonomia, tutti i successivi criteri fino al settimo sono in realtà inclusi nell'ottavo. Nel senso che nell'analisi costi-benefici (criterio 8) sono comprese tra l'altro l'analisi della domanda e dell'offerta (criterio 4), l'analisi finanziaria sia dell'investimento che della gestione (criterio 7), l'analisi di fattibilità tecnica e dei benefici economici (criterio 5) e la verifica della tempistica di tutte le fasi di realizzazione e gestione dell'opera (criterio 6), nonché la valutazione degli effetti positivi e/o negativi dell'opera sull'ambiente.

Ciò vuol dire che può accadere paradossalmente che un progetto prenda un punteggio basso o pari a zero nel criterio 8 (che per inciso, non è nemmeno quello più rilevante dato che attribuisce un punteggio che varia fra 0 e 4), ma possa essere posizionato nella parte alta della graduatoria grazie a punteggi elevati in altri criteri che tuttavia, come si è visto, concorrono al buon risultato dello stesso.

Non sono previsti requisiti minimi di sbarramento, senza i quali quindi il progetto sarebbe inammissibile, quali potrebbero essere, ad esempio, la sostenibilità finanziaria della gestione dell'opera e/o l'analisi della domanda. Infatti, considerando che:

- a. per la sostenibilità finanziaria della gestione dell'opera il punteggio minimo corrisponde al seguente giudizio: “il piano finanziario è incompleto o poco attendibile: le fonti di cofinanziamento non sono state individuate o non risultano attendibili”;
- b. per l'analisi della domanda il punteggio minimo corrisponde al seguente giudizio: “studio della domanda e dati di riferimento poco documentati. Sistema proposto scarsamente adeguato alla domanda”.

ci si chiede come possa considerarsi finanziabile un progetto che presenti il punteggio minimo anche in uno solo dei due casi.

Si rileva una sostanziale incoerenza tra l'esame preliminare di ammissibilità, ossia “l'effettiva rispondenza dell'intervento alle esigenze di mobilità dell'area interessata dall'infrastruttura proposta” e i criteri adottati per redigere la graduatoria: ci si chiede come sia possibile stabilire se l'intervento “risponde” alle *esigenze di mobilità dell'area interessata dall'infrastruttura proposta* senza fare una valutazione del progetto secondo tutti i criteri richiamati dopo.

Non è stato possibile verificare se nell'esame di tutti i progetti vi siano state carenze sistematiche in uno o più dei criteri sopraccitati, ma è stata riscontrata da parte dell'amministrazione centrale la sostanziale difformità fra i documenti richiesti e quelli pervenuti durante l'istruttoria. In particolare, sembra che i progetti presentati abbiano avuto livelli molto differenti di qualità della progettazione e dell'analisi trasportistica (analisi della domanda). Inoltre, è stata riscontrata, sempre dall'amministrazione centrale, una scarsa (o del tutto inesistente) attenzione all'analisi dei costi di gestione, per cui può accadere che, finita l'opera, la messa in esercizio non sia sostenibile dall'ente gestore e vengano richieste risorse correnti aggiuntive alla regione (che a sua volta poi le chiederà allo Stato).

Anche in questo caso, le raccomandazioni della Commissione si possono concentrare sulla scelta di adeguati criteri di selezione.

RACCOMANDAZIONE 12. Sempre a proposito del miglioramento della fase di valutazione e approvazione delle opere per il trasporto pubblico rapido di massa (l. 211/1992), si raccomanda di adottare dei criteri coerenti fra loro, i cui punteggi siano quantomeno sommabili. In secondo luogo, sarebbe auspicabile semplificare la selezione utilizzando un unico criterio in via prioritaria, che potrebbe essere quello finanziario (considerato in senso ampio, sia di copertura dei costi di investimento, sia di sostenibilità della gestione dell'esercizio), con soglie minime di ammissibilità. La selezione, infatti, dovrebbe servire per escludere dal finanziamento i progetti considerati non adeguati o peggiori.

Si raccomanda infine una maggiore trasparenza delle informazioni sui progetti in esame (ad esempio, sull'unità fisica di riferimento, sui costi, ecc), non meno che sui metodi utilizzati per la valutazione.

Appendice

A.1 Obiettivi gestionali e risultati conseguiti dal Corpo delle capitanerie di porto

Tab. A1 – Determinazione degli obiettivi gestionali (opj) a carattere annuale e nazionale (anno 2007- obiettivo 1)

Assicurare l'efficienza e la prontezza operativa nell'attività di ricerca, soccorso e assistenza in mare allo scopo di garantire, in ogni contesto, la salvaguardia della vita umana in mare					
Descrizione dei processi impattati (output)	Parametri di riferimento per la determinazione di OPj	Obiettivi Prefissati (OPj)	Quantificazione di (OPj)	Risultato raggiunto (ORj)	Indice di efficacia (Rj)
missioni addestrative dei mezzi navali	numero dei mezzi navali del Corpo (escluso i battelli minori)	20 volte il numero dei mezzi navali	9.000	15.364	1,71
disponibilità mezzi navali	giorni dell'anno	media di operatività non inferiore all' 82,5%	301	84	1,02
disponibilità mezzi aerei	giorni dell'anno	media di operatività non inferiore al 57,5%	210	62,5	1,09
disponibilità mezzi terrestri	giorni dell'anno	media di operatività non inferiore al 94%	343	95,5	1,02
interventi preventivi e non, nell'ambito delle competenze fissate dal d.i. 14.07.03, volti a fronteggiare l'immigrazione clandestina via mare	media dei dati nazionali complessivi registrati nel 2005 e nel 2006	obiettivo nazionale fissato dalla Direttiva Ministeriale per l'anno 2007	15.000	25.704	1,71

Fonte: Ministero dei trasporti

Tab. A2 – Determinazione degli obiettivi gestionali (opj) a carattere annuale e nazionale (anno 2007- obiettivo 2)

Assicurare l'applicazione e il rispetto della normativa in materia di sicurezza del trasporto marittimo (Safety)					
Descrizione dei processi impattati (output)	Parametri di riferimento per la determinazione di OPj	Obiettivi Prefissati (OPj)	Quantificazione di (OPj)	Risultato raggiunto (ORj)	Indice di efficacia (Rj)
rapporti di visita di P.S.C.	navi individuali straniere arrivate nell'anno	25% delle navi individuali straniere arrivate	25	33,7	1,34
verifiche a bordo e ai documenti di bordo del naviglio nazionale	naviglio nazionale obbligatoriamente iscritto nei registri (61.600 unità)	numero complessivo di verifiche pari almeno al 55% del naviglio nazionale	35.000	73.651	2,1

Fonte: Ministero dei trasporti

Tab. A3 – Determinazione degli obiettivi gestionali (opj) a carattere annuale e nazionale (anno 2007- obiettivo 3)

Effettuare i controlli di security sulle navi straniere ad alle port facilities, per il rispetto della normativa in materia					
Descrizione dei processi impattati (output)	Parametri di riferimento per la determinazione di OPj	Obiettivi Prefissati (OPj)	Quantificazione di (OPj)	Risultato raggiunto (ORj)	Indice di efficacia (Rj)
visite/ispezioni a bordo del naviglio estero	navi individuali straniere arrivate nell'anno	25% delle navi individuali straniere arrivate, soggette a controlli	25	33,7	1,34
controlli di security alle port facilities	port facilities individuate	numero complessivo di controlli pari almeno a 15.000	15.000	35.627	2,37

Fonte: Ministero dei trasporti

Tab. A4 – Determinazione degli obiettivi gestionali (opj) a carattere annuale e nazionale (anno 2007- obiettivo 4)

Assicurare un' incisiva azione di polizia marittima, prevalentemente preventiva ma anche repressiva, per il raggiungimento degli obiettivi operativi fissati dal sig. Ministro per la strategia di vigilanza delle coste					
Descrizione dei processi impattati (output)	Parametri di riferimento per la determinazione di OPj	Obiettivi Prefissati (OPj)	Quantificazione di (OPj)	Risultato raggiunto (ORj)	Indice di efficacia (Rj)
ispezioni, controlli e visite sul demanio marittimo	Km di costa di giurisdizione	mediamente da 19 a 20 controlli per chilometro di costa	150.000	261.279	1,74
ispezioni, controlli e visite per la tutela dei bagnanti	numero stabilimenti balneari esistenti	mediamente da 7 a 8 controlli per stabilimento balneare	100.000	189.263	1,89
vigilanza sull'attività diportistica (controlli in mare e a terra)	numero dei posti barca disponibili	controlli non inferiori al 96% del numero dei posti barca	130.000	215.131	1,65

Fonte: Ministero dei trasporti

Tab. A5 – Determinazione degli obiettivi gestionali (opj) a carattere annuale e nazionale (anno 2007- obiettivo 5)

Assicurare l'efficienza dell'Amministrazione nella vigilanza sulla filiera di pesca; vigilare anche per tutelare l'ambiente marino, le aree marine protette ed i beni archeologici sommersi, in collaborazione con le competenti Amministrazioni ed in linea con le convenzioni stipulate					
Descrizione dei processi impattati (output)	Parametri di riferimento per la determinazione di OPj	Obiettivi Prefissati (OPj)	Quantificazione di (OPj)	Risultato raggiunto (ORj)	Indice di efficacia (Rj)
vigilanza sulla filiera di pesca	navi da pesca operanti nei porti	mediamente da 9 a 10 controlli per peschereccio	150.000	273.303	1,82
vigilanza per la difesa dell'ambiente marino dagli inquinamenti	Km di costa di giurisdizione	mediamente da 19 a 20 controlli per chilometro di costa	160.000	276.638	1,73
interventi per la tutela delle aree marine protette e dei beni archeologici sommersi	dato nazionale complessivo registrato nel 2006	numero complessivo di verifiche non inferiore a quello del 2006	10.000	16.043	1,6

Fonte: Ministero dei trasporti

D – Ministero dell'interno

INDICE

Sintesi	176
1. Profili generali	178
2. Il quadro delle criticità	180
3. La spesa per il personale	183
4. Le prefetture	191
4.1 <i>Analisi econometrica della distribuzione del personale delle prefetture</i>	196
5. Ordine pubblico e sicurezza	198
5.1 <i>La necessità di una valutazione dell'evoluzione temporale e della distribuzione spaziale del "prodotto" in relazione ai suoi costi</i>	198
5.2 <i>La variabilità territoriale dei reati come indicatore indiretto di efficacia, ma anche di bisogno, dell'azione di polizia. Primesime indicazioni tecniche relative all'Italia</i>	200
5.3 <i>La presa di coscienza dell'importanza della distribuzione territoriale delle risorse umane e strumentali ai fini dell'efficienza e dell'efficacia del servizio</i>	203
5.3.1 <i>L'indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza in Italia condotta dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati</i>	203
5.3.2 <i>L'attuale posizione del Dipartimento della pubblica sicurezza in tema di dislocazione delle risorse</i>	205
5.4 <i>La rimodulazione territoriale delle risorse nelle proposte della Ctsp (2001)</i>	207
5.5 <i>Considerazioni conclusive sulla revisione della spesa e raccomandazioni finali</i>	208

Tabelle

<i>Tab.1</i>	– Ministero dell'interno: spesa per redditi da lavoro bilancio dello Stato, pagamenti
<i>Tab.2</i>	– Ministero dell'interno: spesa per redditi da lavoro al lordo e al netto degli arretrati per contratto
<i>Tab.3</i>	– Ministero dell'interno: spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato al netto degli arretrati
<i>Tab.4</i>	– Ministero dell'interno: personale a tempo indeterminato per comparto
<i>Tab.5</i>	– Ministero dell'interno: retribuzioni medie pro-capite
<i>Tab.6</i>	– Ministero dell'interno: struttura delle retribuzioni del personale comparto Ministeri
<i>Tab.7</i>	– Ministero dell'interno: passaggi orizzontali e verticali negli anni 2002-2006 in percentuale dell'occupazione media del periodo
<i>Tab.8</i>	– Ministero dell'interno: scomposizione della dinamica della retribuzione media 2002-2006
<i>Tab.9</i>	– Composizione per qualifiche del personale comparto Ministeri nel 2002 e nel 2006
<i>Tab.10</i>	– Prefetture: economie di scala al variare della numerosità della popolazione
<i>Tab.11</i>	– Prefetture: modello base
<i>Tab.12</i>	– Prefetture: modello completo
<i>Tab.13</i>	– Omicidi volontari e tentati omicidi per 10mila ab. Regressione con variabili di contesto su log valori medi 2004-2006
<i>Tab.14</i>	– Furti per 10mila ab. Regressione con variabili di contesto su log valori medi 2004-2006
<i>Tab.15</i>	– Quota della varianza dei principali reati spiegata dalla regione di appartenenza

Figure

<i>Fig. 1</i>	– Ministero dell'interno: composizione della spesa per voci economiche
<i>Fig. 2</i>	– Ministero dell'interno: il personale a tempo indeterminato per comparto di contrattazione

Fig. 3 – Ministero dell'interno: composizione della spesa per Centri di responsabilità al netto dei trasferimenti agli enti locali

Fig. 4 – Distribuzione regionale del personale della Polizia di Stato e dei Carabinieri

Fig. 5 – Omicidi, estorsioni, furti e rapine per 10.000 ab.

Riquadri

1. Indicatori di output e outcome per l'ordine pubblico e la sicurezza: i suggerimenti dell'esperienza angloamericana.

Sintesi

Nel 2006, a consuntivo, le uscite del bilancio del Ministero dell'interno sono state pari a circa 28 miliardi. Più di metà della spesa è costituita da trasferimenti agli enti locali. La parte restante, circa 12 miliardi, finanzia le attività del Ministero, essenzialmente la rete delle prefetture, la pubblica sicurezza e i Vigili del fuoco. In gran parte (8,6 mld su 12) si tratta di spesa per il personale, una voce cresciuta nel periodo 2002-2006 di circa il 24%, a fronte di un'occupazione sostanzialmente stabile.

La dinamica della spesa per il personale riflette naturalmente la crescita della spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato che, tuttavia, nel periodo considerato è aumentata meno del totale (se si considera la spesa al netto degli arretrati per i rinnovi contrattuali, la crescita della spesa per retribuzioni è stata del 18,2% contro il 22,1% della spesa totale per il personale). Ciò indica come il monitoraggio della spesa per le retribuzioni del personale a tempo indeterminato non garantisca il controllo della dinamica della spesa per il personale e come sia fondamentale tenere sotto osservazione anche le altre voci della spesa complessiva, tra cui la spesa per il personale a tempo determinato.

Un fattore che ha dato un contributo non trascurabile alla crescita delle retribuzioni del personale a tempo indeterminato, soprattutto per il comparto Ministeri, è quello delle progressioni di carriera: in cinque anni, dal 2002 al 2006, il 67,7% del personale a tempo indeterminato del Ministero ha fruito di un passaggio orizzontale e l'11,9% di un passaggio verticale. È un dato che indica una certa labilità dei modelli organizzativi e nasconde il pericolo che promozioni generalizzate portino alcuni a ricoprire posizioni e svolgere funzioni per le quali essi non possiedono abilità e conoscenze adeguate. È un fenomeno, comune a gran parte del pubblico impiego, che va contrastato anche per i potenziali effetti negativi sugli equilibri di finanza pubblica. Le carriere dei singoli dipendenti dovrebbero svilupparsi in un contesto in cui la struttura delle qualifiche è data e può mutare solo se cambia il modello organizzativo. Gli avanzamenti verticali dovrebbero, quindi, avvenire a numero chiuso e il loro numero non dovrebbe essere oggetto di contrattazione con i sindacati. La valutazione della produttività individuale, affidata ai dirigenti, dovrebbe naturalmente essere una importante componente dei criteri di selezione del personale per gli avanzamenti di carriera.

Il Ministero nei suoi documenti ufficiali lamenta un'insufficienza di risorse a fronte di un ampliamento dei compiti attribuiti. Questa valutazione non è infondata se si confronta l'evoluzione recente di compiti e risorse umane. Riguardo alle risorse finanziarie, la valutazione è più complessa. I dati di bilancio presentano limiti di significatività, soprattutto per quanto riguarda la spesa per consumi intermedi, che derivano dalle politiche seguite negli ultimi anni, contrassegnate da interventi di riduzione degli stanziamenti non accompagnati dalla riconsiderazione delle attività e dei modelli organizzativi. Questo approccio ha portato, tra l'altro, alla formazione di un rilevante stock di debiti pregressi (408 mln a tutto il 2006) per il cui finanziamento periodicamente vengono appostate somme nei capitoli ordinari di spesa del bilancio, rendendo poco trasparente la dinamica effettiva della spesa. Più in generale, si riscontra – nel caso degli Interni come in vari altri ministeri – la tendenza degli stanziamenti iniziali ad essere sistematicamente inferiori rispetto agli stanziamenti definitivi ed agli impegni. La dimensione del fenomeno suggerisce l'esistenza di un problema di incertezza sull'effettivo ammontare delle risorse che alla fine saranno disponibili per le attività dell'Amministrazione, con ovvi riflessi sulla capacità di realizzare una ordinata programmazione di tali attività.

La difficoltà di valutare entità e congruità delle risorse è aggravata dalle caratteristiche dell'assetto istituzionale nel settore di intervento più importante, dal punto di vista quantitativo,

quello dell'ordine pubblico e sicurezza. L'attività di pubblica sicurezza è focalizzata intorno al Ministero dell'interno e ai suoi organi centrali e periferici, ma nel pluralismo istituzionale di cinque Forze di polizia (Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Guardia di finanza, Corpo della polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato), quattro delle quali dipendenti da altri ministeri. Evidentemente, una valutazione seria delle risorse dovrebbe tener conto dell'attività di pubblica sicurezza svolta da tutte le Forze di polizia. In realtà, la struttura del bilancio dello Stato è tale da non poter essere usata a questo fine. La pluralità delle Forze di polizia e la struttura del bilancio dello Stato fanno sì che non si disponga di un quadro chiaro dell'ammontare di risorse che il Paese complessivamente destina alla pubblica sicurezza. Ricostruire un tale quadro è preliminare ad altre considerazioni. L'operazione non dovrebbe, tuttavia, fermarsi alle risorse finanziarie ma giungere alla costruzione di un quadro preciso della distribuzione territoriale delle risorse reali (di personale, di immobili, di attrezzature).

Un quadro informativo dettagliato è propedeutico a un'azione di razionalizzazione della spesa, in parte già avviata, volta a sviluppare programmi comuni tra le varie Forze di polizia in materia di telecomunicazioni e di servizi di carattere logistico (acquisto e manutenzione di attrezzature). Analogamente si dovrebbe proseguire nella razionalizzazione dei criteri di impiego del personale, in particolare aumentando l'utilizzo di personale "civile" per i compiti amministrativi e di supporto all'attività di pubblica sicurezza.

Il coordinamento tra le Forze di polizia, almeno di quelle a competenza generale (Polizia di Stato e Arma dei carabinieri) dovrebbe andare oltre e interessare il disegno della dislocazione territoriale dei presidi. Analisi interne del Ministero risalenti al 2001-2002 giudicavano, a questo riguardo, la situazione attuale come non soddisfacente, in quanto "non pienamente aderente alle esigenze sociali, demografiche e di sicurezza" perché la dislocazione "lasciava sguarniti molti agglomerati urbani, mentre manteneva presidi in territori interessati da progressivi spopolamenti, determinando per questo situazioni di eccessiva sovrabbondanza e in definitiva di sottoimpiego e di minore produttività delle risorse". Sono analisi che dovrebbero essere riprese, costruendo una serie di indicatori di fabbisogno di "ordine pubblico e sicurezza" basati su statistiche territoriali demografiche, sociali e della criminalità, ispirandosi nei limiti del possibile alle migliori esperienze internazionali. L'allocazione territoriale delle risorse (uomini e mezzi) dovrebbe poi essere modulata sulla base degli indicatori di fabbisogno di servizio.

La rete delle prefetture fornisce un buon esempio di come dalla riconsiderazione della distribuzione territoriale degli uffici possano scaturire significative potenzialità di miglioramento dell'efficienza. I risultati dell'analisi economica, basata sulla stima di un modello che considera vari indicatori dell'attività delle prefetture, indicano la presenza di economie di scala nella rete delle prefetture, particolarmente forti per le circoscrizioni con popolazione fino a 500.000 abitanti. Ne discende l'opportunità di un processo di accorpamento delle prefetture collocate nelle province più piccole, superando la prassi che prevede necessariamente la presenza di una prefettura in ogni provincia. Va notato che attualmente non vi sono norme che impongano la costituzione presso ogni provincia, sia di nuova o vecchia istituzione, di una prefettura. In subordine, va senz'altro evitata la costituzione di prefetture, come di altri uffici statali, nelle province di nuova istituzione, con popolazione inferiore a 500.000 abitanti. Ciò, peraltro, eliminerebbe uno degli incentivi alla frammentazione ulteriore delle province.

Le prefetture sono state interessate, negli ultimi anni, da un notevole ampliamento di compiti (valga per tutti l'esempio delle attività collegate ai flussi migratori). Analisi interne del Ministero dimostrano come da un'attenta riconsiderazione delle procedure di lavoro per alcune linee di attività tradizionale possano derivare risparmi significativi.

1. Profili generali

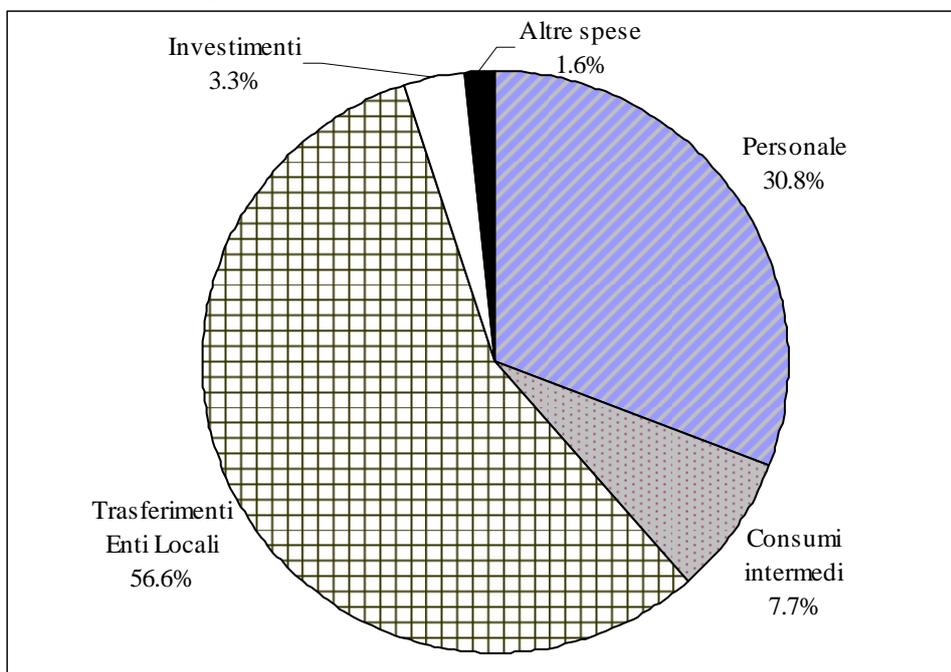
La spesa del Ministero dell'interno è pari, secondo l'ultimo consuntivo disponibile (relativo al 2006), a circa 28 miliardi. Più di metà della spesa, per la precisione il 57%, è costituita da trasferimenti agli enti locali (14 mld di parte corrente e 1,8 mld in conto capitale). La parte restante, circa 12 miliardi, finanzia le attività del Ministero, essenzialmente la rete delle prefetture, la pubblica sicurezza e i Vigili del fuoco. Come si vede dalla figura 1, si tratta, in gran parte (8,6 mld) di spesa per il personale e, in misura minore, per consumi intermedi (2,2 mld) e per investimenti (0,9 mld)¹.

La spesa per il personale assorbe più del 70% della spesa al netto dei trasferimenti agli enti locali. Il Ministero impiega circa 162.000 unità di personale a tempo indeterminato, inquadrato in quattro diversi comparti contrattuali. Il comparto più rilevante numericamente è quello della Polizia di Stato (107.000 unità), seguono i Vigili del fuoco (32.000 unità), il comparto Ministeri (21.000 unità, personale civile impiegato nei vari dipartimenti) e la Carriera prefettizia. Il dettaglio della composizione del personale è illustrato nella figura 2.

La ripartizione della spesa per Centri di responsabilità (fig. 3) riflette bene le attività svolte dal Ministero. Oltre due terzi della spesa al netto dei trasferimenti agli enti locali è gestita dal Dipartimento della pubblica sicurezza. Si tratta di 8,3 miliardi, in gran parte (6,2 mld) spesa per il personale; la spesa per l'approvvigionamento e il funzionamento degli uffici (consumi intermedi) è di 1,3 miliardi (che includono 375 mln per fitti e altri consumi intermedi relativi all'Arma dei carabinieri), quella per investimenti di 0,6 miliardi. Il Dipartimento dei vigili del fuoco gestisce circa il 15% della spesa totale al netto dei trasferimenti agli enti locali: 1,9 miliardi, di cui 1,6 per il personale e circa 0,2 miliardi per consumi intermedi. Un altro 13% della spesa, riconducibile alla rete delle prefetture, è di competenza del Dipartimento degli affari interni e territoriale e del Dipartimento delle politiche del personale dell'amministrazione civile: 1,6 miliardi, (837 mln di spese per il personale, 652 mln di spese per consumi intermedi, delle quali 442 mln sono spese elettorali e 210 mln spese di funzionamento degli uffici). Di minor importanza quantitativa è la spesa del Dipartimento delle libertà civili e immigrazione (322 mln, in buona parte spese per l'immigrazione e per due fondi che erogano sussidi alle vittime del terrorismo, della mafia e dell'usura) e del Gabinetto (83 mln, di cui 53 destinati al Sisde).

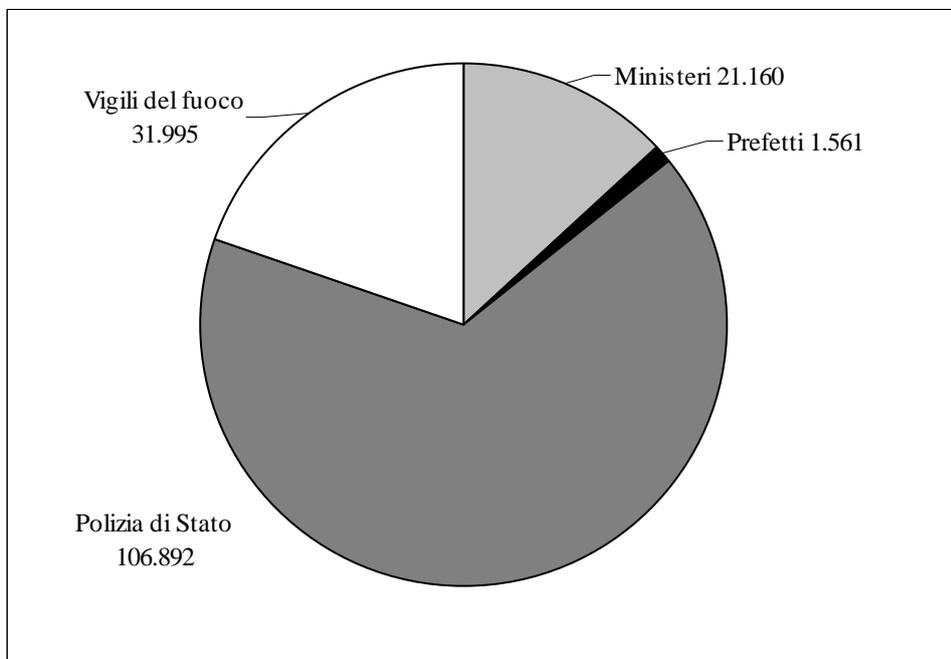
¹ Per un'analisi più dettagliata della composizione della spesa e della sua dinamica recente, si rinvia al *Rapporto intermedio*.

Fig. 1 – Ministero dell'interno: composizione della spesa per voci economiche (consuntivo 2006)



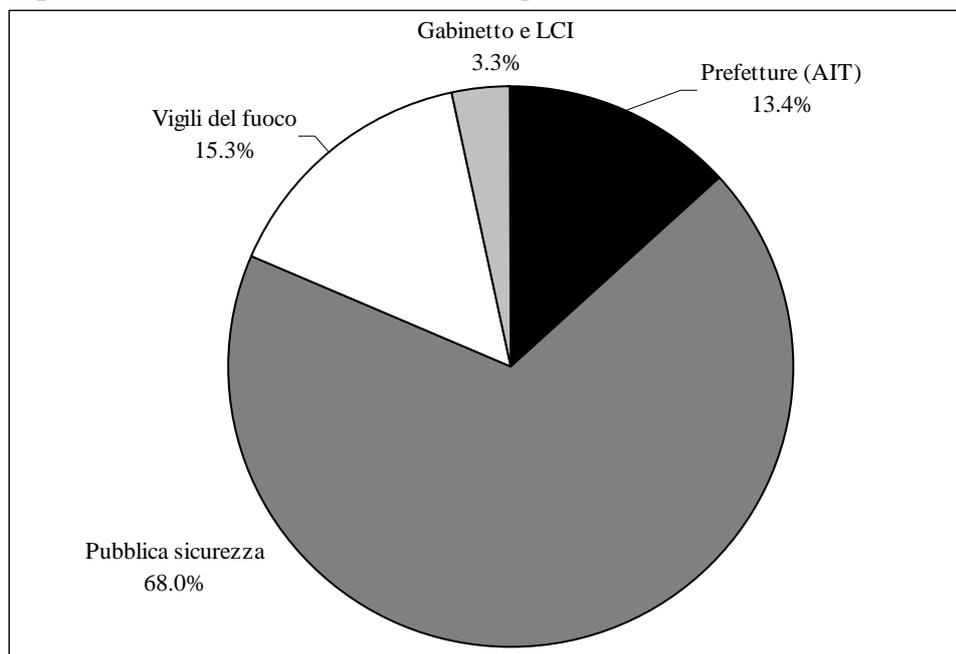
Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

Fig. 2 – Ministero dell'interno: il personale a tempo indeterminato per comparto di contrattazione (2006)



Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

Fig. 3 – Ministero dell'interno: composizione della spesa per centri di responsabilità al netto dei trasferimenti agli enti locali (consuntivo 2006)



Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

2. Il quadro delle criticità

Il punto di vista del Ministero dell'interno sulle criticità di fondo che investono le proprie attività è ben illustrato dal rapporto *Funzioni e risorse* (maggio 2007), le cui principali indicazioni si ritrovano riflesse nelle conclusioni dell'*Indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza in Italia* svolta dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati nella XV legislatura (d'ora in poi *Indagine conoscitiva*)². L'enfasi è posta su "l'aumento di funzioni degli uffici del Ministero dell'interno, a parità di risorse o addirittura con risorse diminuite" (*Indagine conoscitiva*, p. 3). Si fa rilevare, ad esemplificare l'ampliamento dei compiti, che i colloqui delle prefetture in materia di tossicodipendenze erano 4.000 nel 1990, sono diventati 30.000 nel 2005, i carichi di lavoro connessi all'immigrazione hanno avuto punte di incremento superiori al 100% negli ultimi cinque anni, le pratiche per la concessione della cittadinanza italiana sono aumentate dell'80% nel periodo 2002-2005 (*ibidem*).

Per commentare questa impostazione, si può partire dalla dinamica delle risorse negli anni recenti, nei quali si è verificato l'aumento di funzioni affidate al Ministero richiamato in precedenza. Le risorse umane, nell'insieme, sono rimaste grosso modo stabili (nel periodo 2002-2006, il personale a tempo indeterminato è aumentato dello 0,5%), anche se con andamenti difformi tra le varie categorie di personale (nello stesso periodo, si riscontra una diminuzione di 165 unità del personale a tempo indeterminato del comparto Ministeri e della Carriera prefettizia e un aumento di 977 unità del personale della Polizia di Stato e dei Vigili del fuoco, cfr. par. 3). Riguardo alle risorse finanziarie, la valutazione è più complessa. Richiamando l'analisi svolta nel *Rapporto intermedio*, se si guarda ai dati ufficiali di bilancio, essi mostrano una crescita

² Camera dei Deputati, I Commissione, *Indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza in Italia, sugli indirizzi della politica della sicurezza dei cittadini e sull'organizzazione e il funzionamento delle forze di polizia*, bozza di Documento conclusivo presentata il 22 aprile 2008.

significativa della spesa: al netto dei trasferimenti agli enti locali e delle spese elettorali, la spesa è cresciuta del 30,4% in quattro anni, dal 2002 al 2006. In gran parte, si tratta di spesa per il personale, aumentata del 24%, a parità di occupazione. Un'analisi approfondita delle cause di tale crescita è contenuta più avanti, nel paragrafo 3, al quale si rinvia. Per le altre voci di spesa, secondo i dati ufficiali di bilancio cresciute nell'insieme di oltre il 50%, la significatività dei dati di bilancio, al fine di valutare l'effettivo ammontare di risorse allocato al Ministero, non è soddisfacente. Tra le cause di ciò, diffusamente analizzate nel *Rapporto intermedio*, se ne ricordano le tre principali. La prima è lo stanziamento, nei capitoli ordinari di spesa, di risorse volte sia a finanziare la spesa di competenza dell'anno sia a ripianare debiti pregressi. La seconda riguarda le particolari modalità di registrazione contabile degli effetti di provvedimenti di riduzione degli stanziamenti di bilancio in corso d'anno, che portano a includere nel consuntivo di bilancio somme non effettivamente spese. La terza è la tendenza, che si riscontra nel caso degli Interni come in altri ministeri, degli stanziamenti iniziali ad essere sistematicamente inferiori rispetto agli stanziamenti definitivi e agli impegni (un fenomeno la cui dimensione suggerisce l'esistenza di un problema di incertezza sull'effettivo ammontare delle risorse che alla fine saranno disponibili per le attività dell'Amministrazione, con ovvi riflessi sulla capacità di realizzare una ordinata programmazione di tali attività).

RACCOMANDAZIONE 1. La significatività dei dati del bilancio del Ministero dell'interno non è soddisfacente. Gli stanziamenti iniziali sono sistematicamente incrementati in fase di gestione del bilancio. Nel bilancio consuntivo, inoltre, si seguono modalità di registrazione discutibili che, nel caso dei debiti pregressi, violano il principio di annualità. Affinché il bilancio costituisca una base sufficientemente certa per la programmazione annuale delle attività, occorre riportare, fin dalla fase dello stanziamento iniziale, nello stato di previsione del Ministero le somme allocate in altri stati di previsione. Per lo stesso motivo, va evitata la pratica di rinviare al bilancio di assestamento il reintegro di stanziamenti iniziali insufficienti. Inoltre, le somme destinate al ripiano di debiti dovrebbero essere appostate in capitoli diversi da quelli ordinari.

La difficoltà di valutare entità e congruità delle risorse è aggravata dalle caratteristiche dell'assetto istituzionale nel settore di intervento più importante, dal punto di vista quantitativo, quello dell'ordine pubblico e sicurezza. Come è noto, l'attività di pubblica sicurezza è focalizzata intorno al Ministero dell'interno e ai suoi organi centrali e periferici, "pur nel pluralismo istituzionale di cinque Forze di polizia (Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Guardia di finanza, Corpo della polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato), quattro delle quali dipendenti da altri ministeri" (*Funzioni-Risorse*, p. 36). Evidentemente, una valutazione seria delle risorse dovrebbe tener conto dell'attività di pubblica sicurezza svolta da tutte le Forze di polizia. In realtà, la struttura del bilancio dello Stato è tale da non poter essere usata a questo fine. Alcuni stanziamenti destinati a talune Forze di polizia sono iscritti in stati di previsione diversi da quelli dell'Amministrazione di appartenenza. Ad esempio, nel bilancio del Ministero dell'interno sono iscritti stanziamenti relativi a spese dell'Arma dei carabinieri (dagli straordinari e missioni del personale, ai fitti e manutenzione dei locali, alle utenze) e della Guardia di finanza (alcune spese per opere, infrastrutture e impianti). D'altro canto, gli stipendi dell'Arma dei carabinieri sono tutti iscritti nello stato di previsione del Ministero della difesa, a prescindere dal fatto che i compiti svolti riguardino la difesa o la pubblica sicurezza. Né possono soccorrere le varie classificazioni del bilancio. In quella funzionale, gli stipendi dei Carabinieri sono attribuiti convenzionalmente per il 50% alla voce "difesa" e per il 50% alla voce "ordine pubblico e sicurezza". Nella nuova classificazione per missioni e programmi, la spesa per i Carabinieri

iscritta nel bilancio del Ministero della difesa confluisce nel programma *Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza*, incluso nella missione *Difesa e sicurezza del territorio*; le spese iscritte nel bilancio del Ministero dell'interno, a prescindere dalla loro destinazione alla Polizia di Stato o ai Carabinieri, sono tutte iscritte nella missione *Ordine pubblico e sicurezza* e ripartite, grosso modo in parti uguali, in tre programmi: *Contrasto al crimine*, *Pubblica sicurezza*, *Prevenzione generale e controllo del territorio*. Considerazioni analoghe valgono per la Guardia di finanza. Va poi aggiunto che diverse spese ed esigenze operative vengono sovente fronteggiate attraverso risorse finanziarie e strutturali (ad esempio, immobili) provenienti da amministrazioni locali.

RACCOMANDAZIONE 2. La pluralità delle Forze di polizia e la struttura del bilancio dello Stato fanno sì che non si disponga di un quadro chiaro dell'ammontare di risorse che il Paese complessivamente destina alla pubblica sicurezza. Ricostruire un tale quadro è preliminare ad altre considerazioni. L'operazione non dovrebbe, tuttavia, fermarsi alle risorse finanziarie ma giungere alla costruzione di un quadro preciso della distribuzione territoriale delle risorse reali (personale, immobili, attrezzature).

Un quadro informativo dettagliato è propedeutico all'azione di razionalizzazione auspicata dalla Commissione affari costituzionali della Camera: “sarebbe necessario (...) valutare l'opportunità che alcuni servizi di carattere logistico, l'acquisto automezzi, le officine per le riparazioni, le attrezzature di uso comune, vengano acquistati e gestite insieme dalle diverse Forze di polizia” (*Indagine conoscitiva*, p. 18). La necessità di uno sforzo riorganizzativo è riconosciuta dallo stesso Ministero dell'interno: “l'elevato grado di diversificazione dei Corpi di polizia, facenti capo a ministeri differenti, non agevola la razionalizzazione della spesa (...) anche se il Dipartimento della pubblica sicurezza ha da tempo avviato programmi di contenimento della spesa per le locazioni (...) e programmi comuni con le altre Forze di polizia per razionalizzare la spesa, soprattutto in materia di telecomunicazioni (...) ed ha posto, quanto al personale, la tematica della razionalizzazione del comparto” (*Funzioni-Risorse*, p. 41).

Lo spazio per miglioramenti di efficienza esiste e alcuni progressi sono stati realizzati, con manovre di contenimento dei costi di funzionamento (energia elettrica, acqua, telefonia, riscaldamento, manutenzione) e di riduzione di oneri locativi, che hanno prodotto nel 2007 un risparmio di 30 milioni³. Altri, in corso di realizzazione e molto promettenti, riguardano la riprogettazione di particolari procedure⁴. Altri interventi di carattere più generale partono dalla insufficiente utilizzazione, per le attività amministrative e di supporto all'attività di pubblica sicurezza, di personale “civile”, meno costoso degli agenti di Polizia (in altri paesi europei l'incidenza di tale personale sarebbe intorno al 20-30% della forza lavoro, in Italia meno del 5%); a questi problemi si è cercato di rispondere con la razionalizzazione dei criteri di impiego (tra l'altro, escludendo la Polizia giudiziaria dalle attività di notificazione degli atti), un più diffuso impiego della tecnologia (ad esempio, sistemi di videosorveglianza), l'esternalizzazione di attività strumentali quali il servizio di mensa.

Sono certamente progressi importanti. Progressi ancora maggiori richiederebbero la riconsiderazione della distribuzione delle risorse allocate ai compiti di cui il Ministero ha la responsabilità, che – va ribadito – deve basarsi sulla ricostruzione di un quadro informativo completo delle risorse finanziarie e fisiche. I paragrafi che seguono si concentrano su tre grandi

³ Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, *Presidi delle Forze di polizia*, scheda di approfondimento presentata al gruppo di lavoro della *revisione della spesa*.

⁴ Si veda l'esempio, relativo alla gestione da parte delle Prefetture del contenzioso in materia di infrazioni al codice della strada, illustrato nel par. 4.

questioni: 1) la spesa per il personale e la politica retributiva, 2) le prefetture, 3) la pubblica sicurezza.

3. La spesa per il personale

In quattro anni, dal 2002 al 2006, la spesa del Ministero dell'interno, considerata al netto dei trasferimenti agli enti locali e delle spese elettorali è passata (dati di competenza, impegni) da 9 miliardi a 11,7 miliardi, con un incremento di 2,7 miliardi corrispondente a circa il 31%. La maggior parte dell'incremento, 1,7 miliardi, è imputabile alle spese per il personale, passate da 6,9 a 8,6 miliardi. La crescita della spesa per il personale del Ministero è stata superiore alla crescita media di questa voce per il complesso del bilancio dello Stato (in quattro anni, secondo i dati di competenza, 24% per il Ministero dell'interno contro il 21% per il complesso del bilancio statale)⁵. Questo paragrafo analizza le cause di tale dinamica⁶.

La tabella 1 riporta la disaggregazione della spesa per il personale (bilancio dello Stato, cassa, pagamenti) per voci economiche, distinguendo stipendi, componenti accessorie della retribuzione, retribuzioni in natura, contributi sociali e Irap. La crescita dei pagamenti, nel quadriennio il 23% (lievemente inferiore al dato di competenza), è stata guidata dagli stipendi che rappresentano il 60% della spesa e sono cresciuti del 22,4%. Lievemente inferiore (20,5%) è stata la crescita delle componenti accessorie.

Tab. 1 – Ministero dell'interno: spesa per redditi da lavoro bilancio dello Stato, pagamenti (mln di euro)

	2002	2006	var. %
Stipendi	4.138	5.066	22,4%
Componenti accessorie	879	1.058	20,5%
<i>Straordinari</i>	610	715	17,3%
<i>Fondo unico di amministrazione</i>	112	159	42,0%
<i>Altri compensi personale</i>	156	184	17,5%
Buoni pasto, mense e vestiario	142	168	17,8%
Contributi sociali	1.347	1.699	26,1%
Irap	432	542	25,4%
Totale	6.938	8.533	23,0%

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

I dati di bilancio non forniscono un'immagine del tutto attendibile della dinamica della spesa, per vari motivi. Tra l'altro, essi comprendono somme destinate alla remunerazione degli straordinari di altre Forze di polizia (Carabinieri, Guardia di finanza, Corpo forestale dello Stato) e, soprattutto, includono gli importi corrisposti per arretrati contrattuali. Per un'analisi più approfondita è opportuno utilizzare i dati del Conto annuale, che sono strutturati per comparto contrattuale (quelli del bilancio dello Stato per Centri di responsabilità, cfr. *Rapporto intermedio*) e consentono di depurare la serie della spesa dagli arretrati⁷. La tabella 2 riporta il dettaglio della dinamica della spesa per redditi da lavoro (al lordo e al netto degli arretrati) per i

⁵ Per maggiori dettagli si rinvia al *Rapporto intermedio*.

⁶ L'analisi è basata su Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e Servizio studi dipartimentale, *La dinamica della spesa del Ministero dell'interno. La spesa per il personale*, febbraio 2008 (studio elaborato nell'ambito del gruppo di lavoro della *revisione della spesa*).

⁷ I dati del Conto annuale, inoltre, differiscono da quelli di bilancio perché questi ultimi includono i contributi figurativi e alcune componenti delle retribuzioni in natura (ad esempio, le spese per asili nido) che non vengono rilevate dal Conto annuale.

comparti di contrattazione in cui ricade il personale del Ministero dell'interno. Si vede come, depurando la serie dagli arretrati, la crescita della spesa nel quadriennio si riduca di due punti (22,1% contro 24,2%). Particolarmente elevata è la crescita della spesa per il personale della Carriera prefettizia (+47,3%) e dei Vigili del fuoco (+30,2%), comparti che sono stati interessati da riforme dell'ordinamento del personale. Nel caso della Carriera prefettizia, la riforma del 2003 ha comportato l'inquadramento di tutti gli addetti, anche quelli appartenenti alla carriera direttiva (circa 1.000 unità su un totale di 1.600), nelle nuove qualifiche, tutte di livello dirigenziale⁸. Meno intensa è stata, invece, la crescita della spesa relativa alla Polizia di Stato e al personale del comparto Ministeri. Per la Polizia di Stato il risultato dipende dal fatto che tale comparto è l'unico tra quelli considerati ad aver ricevuto nell'anno 2002 incrementi retributivi (superiori al 3%) relativi al periodo contrattuale 2002-2003 (aumenti che per gli altri comparti sono stati erogati negli anni successivi).

Tab. 2 – Ministero dell'interno: spesa per redditi da lavoro al lordo e al netto degli arretrati per contratto (mln di euro)

	2002	2006	var. %
Contratto Ministeri			
Spesa per redditi da lavoro	605	772	27,5%
Spesa per redditi da lavoro al netto arretrati	602	721	19,8%
Carriera Prefettizia			
Spesa per redditi da lavoro	118	174	48,3%
Spesa per redditi da lavoro al netto arretrati	108	159	47,3%
Polizia di Stato			
Spesa per redditi da lavoro	4.020	4.883	21,5%
Spesa per redditi da lavoro al netto arretrati	3.997	4.826	20,7%
Vigili del fuoco			
Spesa per redditi da lavoro	1.068	1.390	30,2%
Spesa per redditi da lavoro al netto arretrati	1.044	1.316	26,0%
Totale			
Spesa per redditi da lavoro	5.810	7.219	24,2%
Spesa per redditi da lavoro al netto arretrati	5.751	7.022	22,1%

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

Una prima indicazione delle cause della crescita della spesa si ottiene considerando le retribuzioni lorde del solo personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato (questo aggregato costituisce l'insieme di riferimento rispetto al quale il Conto annuale rileva le retribuzioni medie per qualifica), al netto degli arretrati. Dalla tabella 3 si vede come queste siano cresciute meno dei redditi da lavoro (nel complesso la crescita è stata del 18,2% per le retribuzioni lorde contro il 22,1% dei redditi da lavoro). Lo scostamento è notevole ed è dovuto a una più forte dinamica di alcune voci di spesa "aggiuntive" considerate nei redditi da lavoro: le retribuzioni del personale a tempo determinato, i contributi previdenziali, la spesa per mense e buoni pasto, gli assegni familiari, l'equo indennizzo, le somme rimborsate per il personale comandato. Ad esempio, per i Vigili del fuoco gran parte dello scostamento, che è di circa 7 punti, dipende dalla spesa per il personale a tempo determinato che nel 2006 raddoppia rispetto al 2002. Per differenza tra i dati riportati nella tabella 2 e quelli della tabella 3, si può verificare che le voci "aggiuntive" sono cresciute nel periodo considerato di oltre il 35%. A conferma dei limiti qualitativi delle informazioni desumibili dal bilancio, si può notare come nel bilancio le

⁸ Per il personale dei Vigili del fuoco, la riforma ordinamentale ha comportato l'attribuzione di risorse aggiuntive per il rinnovo del contratto nazionale 2002-2003 (circa 3 milioni l'anno) e per il triennio 2004-2006 (15 milioni l'anno).

voci dei redditi da lavoro diverse dagli stipendi (componenti accessorie, buoni pasto, mense e vestiario e contributi sociali nella tab. 1) siano cresciute solo del 23,5%.

Da questi dati è possibile trarre due indicazioni di carattere generale. La prima è, appunto, la scarsa idoneità del bilancio dello Stato a fungere da strumento informativo delle tendenze della spesa. La seconda è una conferma di come sia illusorio limitare la spesa per il personale concentrandosi solo sulle retribuzioni del personale con contratti di tipo tradizionale (a tempo indeterminato): le componenti accessorie della retribuzione e il ricorso a personale che ricade in altre tipologie contrattuali possono avere effetti di tutto rilievo sulla spesa.

Tab. 3 – Ministero dell'interno: spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato al netto degli arretrati (mln di euro)

	2002	2006	var. %
Contratto Ministeri	471	544	15,4%
Carriera Prefettura	87	122	40,3%
Polizia di Stato	3.119	3.677	17,9%
Vigili del fuoco	765	909	18,9%
Totale	4.442	5.251	18,2%

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

I dati del Conto annuale consentono di analizzare in modo approfondito le determinanti della dinamica della spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato, che come si è visto è cresciuta del 18,2% in quattro anni.

Questa crescita non sembra dipendere, nell'insieme, dall'andamento dell'occupazione: il personale a tempo indeterminato nel complesso è aumentato dello 0,5% nel quadriennio considerato; anzi, se si considerano anche gli ausiliari e gli allievi della Polizia di Stato, l'occupazione è in diminuzione (tab. 4)⁹.

Tab. 4 – Ministero dell'interno: personale a tempo indeterminato per comparto (unità)

	2002	2006	var. %
Ministeri	21.319	21.160	-0,7%
Prefetti	1.567	1.561	-0,4%
Polizia di Stato	106.277	106.892	0,6%
Vigili del fuoco	31.633	31.995	1,1%
Totale a tempo indeterminato	160.796	161.608	0,5%
Ausiliari e allievi Polizia di Stato	3.065	2.021	-34,1%
Totale	163.861	163.629	-0,1%

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

Va osservato, tuttavia, che la sostanziale stabilità dell'occupazione complessiva è il risultato di andamenti difformi tra i vari comparti di contrattazione. Mentre il personale del comparto Ministeri e quello della Carriera prefettura sono diminuiti (nel complesso di 165 unità), quelli della Polizia di Stato e dei Vigili del fuoco sono aumentati (di 977 unità). In linea di principio, negli anni considerati tutti i comparti erano sottoposti al regime limitativo delle assunzioni. Tuttavia, la particolare attenzione politica riservata in questi anni al personale impegnato in compiti di sicurezza pubblica si è tradotta nella previsione di leggi speciali per consentire assunzioni (nel caso della Polizia di Stato, 900 unità di personale nel 2005 e 1.700 unità nel 2006) e nell'assegnazione in via prioritaria del fondo per le assunzioni in deroga. Si

⁹ Il risultato riflette la progressiva immissione nei ruoli in conseguenza dell'abolizione della leva militare.

tratta, comunque, di variazioni numericamente modeste, finora insufficienti a determinare una significativa modifica della struttura dell'occupazione del Ministero.

Si può, quindi, concludere che l'aumento osservato della spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato non dipende da variazioni del livello dell'occupazione né della sua composizione tra i quattro comparti contrattuali. Evidentemente, la spesa è cresciuta a causa della dinamica delle retribuzioni medie. La tabella 5 mette a confronto nel 2002 e 2006 la retribuzione media per i quattro comparti di contrattazione. Si evidenzia il forte aumento della retribuzione media per la Carriera prefettizia (effetto della riforma del 2003), che nel periodo considerato è stato il doppio di quello registrato negli altri tre comparti.

Tab. 5 – Ministero dell'interno: retribuzioni medie pro-capite (euro)

	2002	2006	var. %
Ministeri	22.784	26.640	16,9%
Prefetti	58.055	79.824	37,5%
Polizia di Stato	28.980	33.871	16,9%
Vigili del fuoco	24.336	28.967	19,0%

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

La crescita della retribuzione media è determinata, da un lato, dagli incrementi retributivi “puri” conseguenti al rinnovo dei contratti nazionali, alla contrattazione integrativa e all'eventuale assegnazione di risorse aggiuntive per specifiche categorie di personale; dall'altro, da variazioni della struttura per qualifiche dell'occupazione.

La struttura per qualifiche può variare per effetto dei flussi in uscita e in entrata del personale e per la progressione di carriera del personale in servizio. Le progressioni di carriera possono essere di tipo orizzontale (spostamenti all'interno di una stessa area) e di tipo verticale (tra aree diverse). Per chiarire è utile un esempio, relativo al personale del comparto Ministeri: il personale è inquadrato in quattro aree contrattuali (A, B, C e dirigenti, in senso crescente) e, all'interno di ciascuna area in posizioni economiche (ad esempio, B1, B2, B3, B3super per l'area B). Una “promozione” da B3 a B3super costituisce un passaggio orizzontale, una da B3 a una posizione dell'area C un passaggio verticale. La tabella 6 illustra a titolo di esempio la struttura delle retribuzioni medie per qualifica del personale del Ministero dell'interno appartenente al comparto Ministeri. Come si vede, i differenziali retributivi possono essere rilevanti anche all'interno della stessa area.

Tab. 6 – Ministero dell'interno: struttura delle retribuzioni del personale comparto Ministeri (anno 2004)

	Numero indice (A1=100)	Differenziale rispetto alla qualifica precedente
Dirigenti		
Dirigenti I fascia	814,1	91,1%
Dirigenti II fascia	426,1	96,2%
Area C		
C3 super	217,2	23,1%
C3	176,4	11,5%
C2	158,2	6,3%
C1 super	148,9	4,9%
C1	141,9	-1,2%
Area B		
B3 super	143,7	11,8%
B3	128,5	8,5%
B2	118,5	8,3%
B1	109,4	2,8%
Area A		
A1 super	106,4	6,4%
A1	100,0	

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

Nel periodo considerato, il Ministero dell'interno – come tutto il pubblico impiego – è stato interessato in misura massiccia dal fenomeno delle progressioni di carriera orizzontali e verticali. In cinque anni, dal 2002 al 2006, il 67,7% del personale a tempo indeterminato ha fruito di un passaggio orizzontale e l'11,9% di un passaggio verticale. Il dettaglio è nella tabella 7.

Tab. 7 – Ministero dell'interno: passaggi orizzontali e verticali negli anni 2002-2006 in percentuale dell'occupazione media del periodo

	Passaggi orizzontali	Passaggi verticali
Ministeri	74,8%	21,1%
Prefetti	26,9%	0,0%
Polizia di Stato	81,7%	12,2%
Vigili del fuoco	18,5%	5,5%
Totale	67,7%	11,9%

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

Il fenomeno ha riguardato in pratica la totalità del personale nei comparti dei Ministeri e della Polizia di Stato. Meno forte è l'incidenza per il personale dei Vigili del fuoco e della Carriera prefettizia. Per interpretare questi dati è importante tener conto di come le regole delle progressioni di carriera nei quattro comparti siano molto diverse. Nel caso dei Ministeri, non vi è alcun automatismo retributivo legato all'anzianità; le modalità delle progressioni di carriera vengono decise in sede di contrattazione integrativa e spesso assumono la forma procedurale di concorso interno e/o di corso di riqualificazione del personale (qui l'anzianità può giocare un ruolo tra i requisiti di ammissione alla procedura). Per la Polizia di Stato le progressioni di carriera sono di tipo tradizionale, essendo governate dal raggiungimento di prefissati requisiti di

anzianità o meriti di servizio; i passaggi orizzontali sono, quindi, di tipo semi-automatico. Per i Vigili del fuoco fino al 2005, oltre a un sistema simile a quello della Polizia di Stato, vigeva un sistema di avanzamento per fasce retributive all'interno delle singole categorie che nel Conto annuale non veniva rilevato nell'ambito dei passaggi orizzontali. La Carriera prefettizia è considerata come un'unica area e, quindi, non esistono per definizione passaggi verticali ma solo orizzontali. In quest'ultimo caso, tuttavia, va sottolineato che gli effetti della ricordata riforma del 2003 (che ha comportato l'inquadramento di circa 1000 unità della carriera direttiva in nuove qualifiche di livello dirigenziale) non sono registrati nel Conto annuale tra le progressioni di carriera.

Per valutare l'importanza che le progressioni di carriera hanno avuto nel determinare la dinamica retributiva, si può scomporre la variazione della retribuzione media calcolando la variazione "teorica" che si sarebbe avuta se fosse cambiata solo la retribuzione per le singole qualifiche e fosse rimasta costante la composizione dell'occupazione per qualifiche. La differenza tra la variazione effettiva e la variazione "teorica" è una misura dell'effetto della modifica della composizione per qualifiche sulla dinamica della retribuzione¹⁰.

I risultati del calcolo sono illustrati nella tabella 8 che riporta la variazione totale della retribuzione media, la variazione che si sarebbe verificata a parità di struttura per qualifiche e il residuo attribuibile allo slittamento della struttura per qualifiche. Si nota come più di un quarto della crescita della retribuzione media del personale del comparto Ministeri sia attribuibile alla modifica della struttura per qualifiche. Negli altri tre comparti, il fenomeno ha un'importanza quantitativa minore ma pur sempre significativa: alla modifica della composizione per qualifiche è attribuibile una quota compresa il 10 e il 18% della crescita complessiva delle retribuzioni medie. Si può notare come il peso delle progressioni di carriera sia stato inferiore nei due comparti – Prefetti e Vigili del fuoco – interessati nel periodo considerato da riforme dell'ordinamento del personale, che hanno comportato uno spostamento verso l'alto dell'intera struttura delle retribuzioni. Al contrario, nel comparto Ministeri, non interessato da interventi di riordino generale, il peso delle progressioni di carriera è stato maggiore. Un'ipotesi possibile è che progressioni di carriera generalizzate fungano, in pratica, da sostituto di interventi generali di incremento della struttura retributiva.

¹⁰ In simboli, indicando con \bar{w} la retribuzione media, si ha $\bar{w} = \sum_i l_i w_i$, dove w_i è la retribuzione della qualifica i

e $l_i = L_i/L$ è la quota del numero di occupati della qualifica i , L_i , sul totale degli occupati, L . La variazione della retribuzione media tra $t = 0$ e $t = T$ è quindi:

$$\bar{w}_T - \bar{w}_0 = \sum_i l_{iT} w_{iT} - \sum_i l_{i0} w_{i0}.$$

Questa espressione può essere scomposta nel modo seguente:

$$\bar{w}_T - \bar{w}_0 = \sum_i l_{i0} (w_{iT} - w_{i0}) + \sum_i w_{i0} (l_{iT} - l_{i0}) + \sum_i (w_{iT} - w_{i0}) (l_{iT} - l_{i0}).$$

La variazione della retribuzione media è espressa come somma di tre termini, il primo misura l'effetto della variazione delle retribuzioni delle singole qualifiche, a parità di composizione per qualifiche; il secondo termine misura l'effetto della modifica della composizione per qualifiche a parità di retribuzione; il terzo termine misura l'effetto dell'interazione tra variazione delle retribuzioni e modifica della composizione per qualifiche. Nella tabella 8, la voce indicata come "residuo" è pari alla somma del secondo e terzo termine.

Tab. 8 – Ministero dell'interno: scomposizione della dinamica della retribuzione media 2002-2006

	Totale	A parità di struttura per qualifica	Residuo	Residuo/Totale
Ministeri	16,9%	12,3%	4,6%	27%
Prefetti (*)	32,6%	27,5%	5,1%	16%
Polizia di Stato	16,9%	13,8%	3,1%	18%
Vigili del fuoco (*)	10,9%	9,8%	1,1%	10%

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

(*) Per la Carriera prefettizia e i Vigili del fuoco il calcolo è relativo al periodo 2002-2005.

Le indicazioni di *policy* che si possono trarre da questa analisi non sono, in buona parte, specifiche alla situazione del Ministero dell'interno ma possono essere estese al complesso del pubblico impiego. Innanzitutto, c'è un problema di informazioni disponibili per la programmazione e il controllo della spesa. Come abbiamo visto, il bilancio dello Stato non fornisce un'immagine affidabile della dinamica della spesa per il personale. Siamo partiti dal dato di bilancio che indicava una crescita della spesa in quattro anni del 24%, che eliminando gli arretrati diventa del 22% e, infine, trascurando le voci diverse dalle retribuzioni del personale a tempo indeterminato (che sono cresciute del 35%), scende al 18%.

RACCOMANDAZIONE 3. Il monitoraggio della spesa per le retribuzioni del personale a tempo indeterminato non garantisce il controllo della dinamica della spesa per il personale. È fondamentale tenere sotto controllo anche le altre voci della spesa complessiva, tra cui la spesa per il personale a tempo determinato.

In cinque anni, dal 2002 al 2006, il 67,7% del personale a tempo indeterminato ha fruito di un passaggio orizzontale e l'11,9% di un passaggio verticale. Il caso del comparto Ministeri è quello più importante. La tabella 9, che mette a confronto la composizione per qualifiche nel 2002 e nel 2006, dà evidenza visiva dello spostamento generalizzato verso l'alto tra le aree e all'interno di esse, realizzato in soli quattro anni. A sostanziale parità di occupazione totale, la quota del personale dell'area C è cresciuta quasi del 14%, mentre quelle dell'area B e dell'area A sono diminuite, rispettivamente, del 7% e del 15%. È un dato che indica una certa labilità dei modelli organizzativi e nasconde il pericolo che promozioni generalizzate portino alcuni a ricoprire posizioni e svolgere funzioni per le quali essi non possiedono abilità e conoscenze adeguate.

Tab. 9 – Composizione per qualifiche del personale comparto Ministeri nel 2002 e nel 2006 (personale in servizio al 31 dicembre)

	2002	2006
Dirigenti	180	145
Dirigenti I fascia	4	3
Dirigenti II fascia	176	142
Area C	7.139	8.113
C3 super	54	663
C3	983	374
C2	1.514	1.600
C1 super	90	3.476
C1	4.498	2.000
Area B	11.978	11.188
B3 super	228	2.333
B3	4.258	2.193
B2	3.086	2.838
B1	4.406	3.824
Area A	2.022	1.714
A1 super	482	1.714
A1	1.540	0

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

Meno grave, da questo punto di vista, il fenomeno delle progressioni orizzontali, almeno nella misura in cui alle singole posizioni economiche all'interno di ciascuna area non corrisponda un diverso contenuto in termini di mansioni e capacità richieste. È plausibile che le progressioni orizzontali abbiano svolto un ruolo di surrogato della vecchia progressione automatica basata sull'anzianità. È possibile che con il sistema tradizionale i risultati in termini di incremento della spesa non sarebbero stati molto diversi. Ma il nuovo modello contrattuale del pubblico impiego è nato, negli anni '90, con l'obiettivo di sostituire il merito, opportunamente valutato, all'anzianità come criterio guida nella progressione di carriera. È un obiettivo che ha senso se non porta a promozioni generalizzate. In caso contrario non se ne comprendono i vantaggi: perché sostituire a meccanismi predeterminati con regole chiare un modello che delega alla contrattazione con i sindacati l'individuazione concreta delle modalità di progressione nelle carriere? Uno svantaggio è chiaro: diventa più difficile programmare e prevedere la spesa. D'altra parte, il disegno delle carriere dovrebbe tener conto esplicitamente della natura di lungo periodo del rapporto di pubblico impiego e delle competenze specialistiche (non spendibili cioè in altri contesti) che i singoli vi sviluppano. Sono le situazioni in cui, secondo la teoria economica, tendono a stabilirsi profili salariali crescenti nel tempo in funzione dell'anzianità. Senza tornare al vecchio modello, si dovrebbe valutare l'opportunità di legare insieme in modo trasparente anzianità e valutazione del merito. Ciò potrebbe essere fatto reintroducendo una progressione economica predeterminata, legata all'anzianità, di ammontare modesto e comunque vincolata alla valutazione della produttività individuale da parte dei dirigenti. L'anzianità non dovrebbe svolgere, invece, un ruolo preminente nelle promozioni alle qualifiche superiori (se non come requisito di eleggibilità), che dovrebbero avvenire in modo selettivo sulla base del merito e a numero chiuso, vale a dire a struttura organizzativa (composizione per qualifiche) data.

RACCOMANDAZIONE 4: Negli ultimi anni, il personale del Ministero dell'interno – come gran parte del pubblico impiego – è stato interessato in misura massiccia dal fenomeno delle progressioni di carriera orizzontali e verticali. È un fenomeno che, in quanto suscettibile di produrre effetti negativi sugli equilibri di finanza pubblica e sui modelli organizzativi, va controllato.

Le carriere dei singoli dipendenti dovrebbero svilupparsi in un contesto in cui la struttura delle qualifiche è data e può mutare solo se cambia il modello organizzativo. Gli avanzamenti verticali dovrebbero, quindi, avvenire a numero chiuso e il loro numero non dovrebbe essere oggetto di contrattazione con i sindacati. La valutazione della produttività individuale, affidata ai dirigenti, dovrebbe naturalmente essere una importante componente dei criteri di selezione del personale per gli avanzamenti di carriera.

4. Le prefetture

L'idea di riformare l'articolazione periferica dell'Amministrazione statale è ricorrente nel dibattito da vari anni. Il tentativo di riforma più compiuto è quello del 1999 che istituì un ufficio unico a competenza generale, l'Ufficio territoriale del Governo, retto dal Prefetto che avrebbe dovuto esercitare, oltre alle funzioni tradizionali, le competenze delle amministrazioni dello Stato non attribuite ad altri uffici (mantenevano comunque la propria organizzazione periferica i ministeri della Difesa, della Giustizia, dell'Economia e delle finanze, dell'Istruzione e dei Beni culturali). La riforma non ha avuto successo e dopo la ridenominazione degli UTG in "Prefetture-UTG", nel 2004 si è tornati in buona sostanza all'assetto precedente. Un nuovo tentativo di riforma è delineato dalla legge finanziaria per il 2007, con l'obiettivo di razionalizzare l'apparato periferico dello Stato mediante accorpamenti ed eliminazioni di uffici. In particolare, si prevede (comma 425) una riorganizzazione degli uffici periferici del Ministero dell'interno, comprese quindi le prefetture, tenendo conto anche della "determinazione della dimensione territoriale, correlata alle attività economiche, ai servizi essenziali, alla vita sociale, ecc."

Nel *Rapporto intermedio* era stata presentata una analisi preliminare della distribuzione territoriale delle prefetture, condotta sulla base del rapporto tra dipendenti e popolazione dalla quale emergevano due risultati: la presenza di forti economie di scala e un effetto significativo della collocazione geografica. Il primo risultato portava a concludere come "la dimensione ottimale di una circoscrizione sia oltre i 500.000 abitanti". Poiché 65 prefetture su 100 insistono su una circoscrizione di riferimento inferiore a quella soglia, si segnalava l'esistenza di potenziali importanti guadagni di efficienza. Il secondo risultato segnalava l'esistenza di inefficienza tecnica, soprattutto nell'Italia meridionale e insulare, un risultato comune ad altri settori del pubblico impiego e ricorrente nelle analisi della distribuzione territoriale del personale pubblico. Nel *Rapporto intermedio*, la presentazione di questi risultati era accompagnata dalle ovvie cautele che derivavano dall'essere basati su un modello di analisi che assumeva la popolazione come unico indicatore di fabbisogno. In questa sede, si può affermare che i risultati del *Rapporto intermedio* vengono sostanzialmente confermati da un'analisi più approfondita.

È stato stimato un modello econometrico più ricco che oltre alla popolazione e alla collocazione geografica considera una serie di indicatori di fabbisogno, direttamente o indirettamente collegabili all'attività delle prefetture (numero dei comuni nella circoscrizione, dei permessi di soggiorno, dei colloqui presso le prefetture per i consumatori e detentori di sostanze stupefacenti, delle concessioni di cittadinanza, degli sfratti, degli attentati, degli omicidi volontari, dei furti, degli arresti per associazione a delinquere, degli arresti per associazione

mafiosa, dei denunciati per operazioni antidroga, degli incendi). La fonte dei dati, relativi a tre anni (2004, 2005 e 2006), è il “Compendio delle statistiche ufficiali dell’Amministrazione dell’interno”. Il modello stimato è:

$$\log D_i = \alpha_0 + \beta_1 P_i + \beta_2 P_i^2 + \gamma_1 X_{1i} + \dots + \gamma_n X_{ni},$$

dove D è il numero di dipendenti della singola prefettura, P la popolazione della relativa circoscrizione, X_1, \dots, X_n le variabili di contesto. L’inserimento tra le variabili del quadrato della popolazione ha la funzione di verificare l’esistenza di economie di scala. I risultati numerici della stima del modello base (che esclude gli indicatori di fabbisogno) e di quello completo (che include tali indicatori) sono riportati nelle tabella 11 e 12 alla fine di questo paragrafo.

Nel modello base (tab. 11), entrambe le variabili riferite alla popolazione sono fortemente significative. Il segno negativo del coefficiente del quadrato della popolazione indica che il numero di dipendenti aumenta meno che proporzionalmente all’aumentare della popolazione, vale a dire la presenza di economie di scala. Le *dummies* geografiche sono statisticamente significative, con l’eccezione di quella relativa al nord-est. Rispetto all’area presa come riferimento (il nord-ovest), il modello riscontra, quindi, una sistematica inefficienza (maggior numero di dipendenti a parità di altre condizioni) associata alla collocazione geografica delle prefetture del centro e, in misura maggiore, del sud e delle isole; per le prefetture del nord-est non si riscontra, invece, una differenza significativa rispetto a quelle del nord-ovest. La dimensione temporale (espressa dalle *dummies* anno 2005 e 2006 rispetto al 2004, preso come anno di riferimento) non gioca un ruolo statisticamente significativo nel modello, il che non sorprende dato che la dimensione relativa delle singole prefetture difficilmente può cambiare da un anno all’altro.

Lo scopo del modello completo (tab. 12) è di verificare se il maggior numero di dipendenti in alcune prefetture possa essere giustificato dalle condizioni di contesto della relativa circoscrizione. In altre parole, se la variabilità del numero di dipendenti trovi spiegazione nella variabilità dei carichi di lavoro. Sono state, perciò, introdotte nel modello completo una serie di variabili esplicative direttamente collegate alle attività svolte dalle prefetture. Tra queste, il numero dei comuni (come *proxy* del carico di lavoro imputabile ai rapporti con gli enti locali), i permessi di soggiorno (seppure competano alle prefetture solo i nuovi permessi, mentre i rinnovi sono di esclusiva competenza delle questure), i colloqui con consumatori e detentori di sostanze stupefacenti svolti presso le prefetture ex art. 75 d.p.r. 309/1990, gli sfratti. Sono queste tra le attività che il rapporto del Ministero dell’interno *Funzioni e risorse* (maggio 2007) indica come responsabili dell’aumento del carico di lavoro delle prefetture.

La relazione tra il numero di comuni afferenti alla provincia e la numerosità dei dipendenti delle prefetture assume il giusto segno positivo ed è statisticamente significativa, ad indicare che il carico di lavoro con gli enti locali, in particolare in materia di elettorato attivo e di ricorsi elettorali, aumenta all’aumentare del numero di comuni nella circoscrizione. Questa lettura è guidata dal citato rapporto *Funzioni e risorse* là dove si ricorda che in materia di elettorato attivo “Particolare rilievo assumono le Commissioni elettorali comunali (presiedute dal sindaco e composte da consiglieri comunali) e le Commissioni elettorali circondariali (presiedute dal Prefetto e composte da quattro membri: uno nominato dal Prefetto e tre dal Consiglio provinciale). In particolare, la Commissione elettorale circondariale svolge compiti di vigilanza sull’operato della Commissione elettorale comunale, provvedendo anche a cancellazioni ed iscrizioni dagli elenchi degli elettori” e, ancora, “Una competenza non codificata, ma che assorbe risorse e tempi mediamente lunghi, per delicatezza e responsabilità dell’incarico e per complessità dell’attività da svolgere, è quella delle verificazioni istruttorie in

materia di ricorsi elettorali, che i tribunali amministrativi regionali delegano ai Prefetti. La delicata incombenza molto spesso comporta la ripetizione dello scrutinio per numerose o addirittura per tutte le sezioni elettorali, ovvero il riesame dell'intera documentazione posta a corredo della presentazione delle liste elettorali, oltre che la redazione della relazione sulla verifica, documento questo di particolare rilevanza, costituendo la base fondamentale per l'emanazione della sentenza".

Riguardo ai permessi di soggiorno, non è stato possibile separare la componente dei rinnovi da quella dei nuovi permessi di soggiorno che richiedono il nulla osta delle prefetture. In ogni caso, la relazione con il numero di dipendenti delle prefetture è statisticamente significativa ma di segno negativo. Ciò si giustifica probabilmente col fatto che il processo di immigrazione è maggiormente concentrato nelle grandi province che in proporzione alla popolazione evidenziano un minor numero di risorse umane. Il rapporto *Funzioni e risorse* del Ministero dell'interno ci dice infatti che *"Fra i fenomeni di criticità emergenti maggiormente segnalati dalle prefetture, l'immigrazione è senz'altro quello che ha fatto registrare un più forte aumento del livello di attenzione. Dall'analisi dei dati emerge che il numero dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, alla data del 31 dicembre 2005, ammonta in totale a 2.271.680 unità; tale presenza è maggiormente rilevante nelle province di Roma (260.070 stranieri), Milano (248.151), Torino (100.668), Brescia (93.756), Firenze (68.058), Vicenza (57.704), Bergamo (53.033), Bologna (52.239), Napoli (50.592)."*

Riguardo ai colloqui con consumatori e detentori di sostanze stupefacenti che si svolgono nelle prefetture per effetto delle segnalazioni ex art. 75 del d.p.r. 309/1990, il rapporto del Ministero informa che *"Il ruolo assegnato dal d.p.r. 309/1990, come modificato con legge n. 49/2006, al Nucleo operativo per le tossicodipendenze (N.o.t.) istituito presso le prefetture, in cui operano funzionari della Carriera prefettizia ed assistenti sociali, denota la volontà del legislatore di coniugare, all'interno di un procedimento amministrativo, l'aspetto preventivo-terapeutico accanto a quello repressivo-sanzionatorio. L'attività svolta dal 1991 ad oggi dai N.o.t. è volta a realizzare un'azione dissuasiva rispetto all'uso degli stupefacenti e ad individuare gli accorgimenti utili per prevenire ulteriori comportamenti a rischio, indirizzando il più possibile i soggetti verso interventi di recupero. Gli operatori dei N.o.t. hanno innanzitutto il compito di comprendere le ragioni che hanno spinto il soggetto a fare uso di sostanze stupefacenti, nonché quello di individuare le opportune azioni per prevenire ulteriori violazioni. Snodo nevralgico dell'attività dei N.o.t. è il colloquio che il detentore di sostanze è chiamato a sostenere in prefettura. Esso è contestualmente occasione informativa sulla legislazione in materia e momento di riflessione, teso ad attivare nel soggetto capacità critiche ed auto-responsabilizzanti. Attraverso l'attività dei N.o.t., è stato possibile entrare in contatto in particolare con i giovani (1/3 circa delle persone segnalate ha meno di 20 anni), nei confronti dei quali è più efficace un intervento dell'Autorità".*

Il rapporto sottolinea poi come l'incremento delle segnalazioni *"ha determinato un rilevante aumento di impegno per le prefetture, sia per quanto riguarda l'attività colloquiale dei N.o.t. sia per l'espletamento dell'iter amministrativo connesso".* Una situazione che per carenza di organico *"determina in molte province ritardi nei colloqui, con ripercussioni negative sia sulla possibilità di incidere tempestivamente nei confronti dei consumatori – la cui soglia di età del primo uso di stupefacenti ha subito un sensibile abbassamento – sia sulla capacità delle prefetture di contrastare i fenomeni della diffusione e del consumo".* Nella regressione, il coefficiente della variabile "colloqui ex art. 75" ha il segno atteso (positivo) ed è statisticamente significativo.

Il numero delle concessioni di cittadinanza non è statisticamente significativo, nonostante il rapporto *Funzioni e risorse* sottolinei come *"Altro settore ove si registra un notevole*

incremento del carico di lavoro istituzionale è quello della cittadinanza” e che dall’analisi dei dati emerga un trend in aumento delle concessioni di cittadinanza.

Infine, anche la materia degli sfratti interessa le prefetture, come sottolinea ancora il rapporto del Ministero “*in tale tipologia di attività emerge l’azione unitaria dell’intera Amministrazione. Infatti, nella procedura di sfratto, oltre al Prefetto – che esplica in tale occasione funzioni anche di rilievo umanitario per la risoluzione delle emergenze abitative – intervengono, anche nella sede del Comitato provinciale dell’ordine e della sicurezza pubblica, altre componenti dell’Amministrazione, quali i Vigili del fuoco e la Polizia di Stato (...). La recente legge 8 febbraio 2007, n. 9, recante interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali, all’articolo 3, prevede che nei comuni ad alta tensione abitativa e nei comuni capoluoghi di provincia ed in quelli ad essi confinanti con popolazione superiore a 10.000 abitanti, possono essere istituite apposite commissioni, con durata di 18 mesi, per l’eventuale graduazione, fatte salve le competenze dell’Autorità giudiziaria ordinaria, delle azioni di rilascio degli immobili. Le prefetture convocano le predette Commissioni e ne definiscono il funzionamento e la composizione, garantendo la presenza, oltre che del Sindaco del comune interessato alla esecuzione di rilascio e del Questore, o di loro delegati, dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali degli inquilini, nonché delle Associazioni della proprietà edilizia maggiormente rappresentative. E’ prevedibile che tale competenza si svilupperà nei prossimi mesi con intuibili appesantimenti.*”. Nella stima del modello, il coefficiente della variabile “numero di sfratti” ha segno positivo ed è statisticamente significativo.

In ogni provincia, il Prefetto è il responsabile dell’ordine e della sicurezza pubblica e garante dei diritti del cittadino e della pace sociale. Per questo motivo, nel modello completo, è inserita una serie di variabili di contesto relative alla diffusione dei reati e all’azione di contrasto degli stessi (omicidi volontari, attentati, furti, persone arrestate per associazione a delinquere e mafiosa, persone denunciate in operazioni anti-droga, incendi) la cui prevenzione e/o repressione compete sì alle Forze dell’ordine, ma può contribuire ad aumentare, anche solo indirettamente, il carico di lavoro delle prefetture. I parametri stimati per questo gruppo di variabili hanno tutti il segno corretto, ma soltanto per il numero di furti e per il numero di denunciati in operazioni anti-droga il coefficiente è statisticamente significativo.

L’inserimento di tutte le variabili che abbiamo descritto migliora il grado di adattamento del modello ai dati (il coefficiente R quadro passa da 78,6% con il modello base a 83,1% con il modello completo) ma modifica solo marginalmente le conclusioni cui si perviene con il modello base. La modifica più rilevante riguarda la collocazione geografica. Nel modello base, emerge una graduatoria di efficienza, che vede come aree virtuose il nord-ovest e il nord-est e all’estremo opposto il sud e le isole, con il centro in posizione intermedia. Nel modello completo, il quadro cambia: fermo restando le posizioni estreme del nord-ovest e delle isole, emerge inefficienza anche nel nord-est, mentre migliora marginalmente la posizione del sud che si avvicina molto al centro. In altre parole, la situazione del nord-est pur rimanendo migliore, dal punto di vista dell’efficienza, di quella del centro, sud e isole, non è più statisticamente indistinguibile da quella del nord-ovest.

Il risultato più importante è che viene confermata l’esistenza di forti economie di scala: i coefficienti della popolazione e del quadrato della popolazione restano statisticamente significativi; in particolare, quello del quadrato della popolazione aumenta in valore assoluto indicando semmai un’amplificazione dell’effetto di scala in conseguenza dell’inclusione di nuove variabili nel modello.

Sulla base della stima del modello, è possibile calcolare un indice di economie di scala in corrispondenza della popolazione della provincia. Un valore dell’indice superiore a 1 implica

economie di scala (sarebbero più efficienti circoscrizioni con una popolazione maggiore), un valore inferiore a 1 implica diseconomie di scala (sarebbero più efficienti circoscrizioni con una popolazione minore), un valore pari a 1 implica l'assenza di economie/diseconomie di scala (la dimensione della circoscrizione è ottimale). La tabella 10 mostra l'andamento dell'indice di economie di scala al variare della numerosità della popolazione residente nella circoscrizione. Come si vede, le economie sono molto forti fino a 500.000 abitanti, si attenuano ma restano significative tra i 500.000 e 1 milione di abitanti. Oltre 1 milione di abitanti non vi sono significative economie, anzi oltre 2 milioni compaiono significative diseconomie.

Tab. 10 – Prefetture: economie di scala al variare della numerosità della popolazione

Classi dimensionali	Numero prefetture	Numero dipendenti	Media popolazione	Indice economie di scala (a)
fino a 250mila ab.	25	1.712	193.257	5.262 *
da 250 a 500mila ab.	40	3.166	358.651	3.140 *
da 500 a 750mila ab.	13	1.205	599.669	1.874 *
da 750mila a 1milione ab.	12	1.415	866.650	1.451 *
da 1 a 2 milioni ab.	6	918	1.202.754	1.075
oltre 2 milioni ab.	4	1.025	3.269.721	0,623 *

(a) Un valore superiore a 1 dell'indice implica la presenza di economie di scala. L'indice è

* = statisticamente significativo

Se si volessero far discendere indicazioni operative direttamente da questi risultati, si dovrebbero accorpate le prefetture di province con popolazione inferiore a 1 milione di abitanti (la scala ottima, secondo la nostra analisi) e dividere quelle delle province con una popolazione che supera i 2 milioni di abitanti. Sarebbe, probabilmente, un'indicazione troppo rozza. Altri fattori, anche di tipo istituzionale, non considerati nel modello, potrebbero giocare un ruolo nel determinare la dimensione ottima della circoscrizione di riferimento delle prefetture. Certamente non sarebbe consigliabile, nonostante i risultati della nostra analisi, istituire più prefetture nella stessa provincia quando la popolazione di quest'ultima eccede i 2 milioni di abitanti. Ciò renderebbe inefficace nelle grandi aree metropolitane il coordinamento, affidato al Prefetto, degli interventi per l'ordine pubblico e la sicurezza. Per quanto riguarda la dimensione minima ottimale, anche se l'analisi la individua intorno a 1 milione di abitanti, sarebbe più prudente collocarla intorno a 500.000 abitanti (al di sotto di questa dimensione, l'intensità delle economie di scala è così forte da fugare ogni dubbio sull'affidabilità dei risultati). Nel *Rapporto intermedio* si concludeva che “a titolo puramente indicativo della dimensione potenziale dei guadagni di efficienza possibili sfruttando le economie di scala, se il rapporto tra personale e popolazione della circoscrizione fosse oggi per le 65 prefetture con popolazione inferiore a 500.000 abitanti lo stesso di quello medio delle 35 prefetture con più di 500.000 abitanti, il personale totale delle prefetture si ridurrebbe del 27,4%. Ovvero, il 27,4% del personale potrebbe essere redistribuito tra tutte le prefetture”. L'analisi più approfondita qui svolta conferma questo risultato.

RACCOMANDAZIONE 5. I risultati dell'analisi economica indicano la presenza di economie di scala nella rete delle prefetture, particolarmente forti per le circoscrizioni con popolazione fino a 500.000 abitanti. Ne discende l'opportunità di un processo di accorpamento delle prefetture collocate nelle province più piccole, superando la prassi che prevede necessariamente la presenza di una prefettura in ogni provincia.

Va notato che attualmente non vi sono norme che impongano la costituzione presso ogni provincia, sia di nuova o vecchia istituzione, di una prefettura. Certamente per le nuove province

non vi è alcun obbligo, anzi “l’istituzione di nuove province non comporta necessariamente l’istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici” (art. 16, comma 2, lettera f della legge 8 giugno 1990, n. 142 con le modifiche apportate dalla legge 3 agosto 1999, n. 265).

RACCOMANDAZIONE 6. Va senz’altro evitata la costituzione di prefetture, come di altri uffici statali, nelle province di nuova istituzione, con popolazione inferiore a 500.000 abitanti. Ciò, peraltro, eliminerebbe uno degli incentivi alla frammentazione ulteriore delle province.

Le prefetture sono state interessate, negli ultimi anni, da un notevole ampliamento di compiti (valga per tutti l’esempio delle attività collegate ai flussi migratori)¹¹. Per consentire lo svolgimento di nuove attività in un quadro di risorse stabili se non in diminuzione, è necessaria un’attenta riconsiderazione delle procedure di lavoro dalla quale possono scaturire importanti risparmi. Un esempio è quello della gestione da parte delle prefetture del contenzioso in materia di infrazioni al codice della strada, attività che attualmente ha un costo annuo di personale stimato in 36 milioni di euro. Secondo uno studio del Servizio di controllo interno una serie di modifiche normative (quali l’eliminazione della possibilità del ricorrente di presentare il ricorso per il tramite del Prefetto e di richiedere l’audizione personale) sarebbe in grado di generare, tra l’altro, risparmi pari al 45% dei costi di personale¹².

RACCOMANDAZIONE 7. Risparmi significativi sono possibili modificando, anche con opportuni interventi normativi, alcune procedure seguite nell’attività ordinaria delle prefetture. La gestione del contenzioso in materia di infrazioni al codice della strada è un esempio. Va potenziata la riprogettazione delle procedure avviata dal Servizio di controllo interno.

4.1 Analisi econometrica della distribuzione del personale delle prefetture

Il modello utilizzato è:

$$\log D_i = \alpha_0 + \beta_1 P_i + \beta_2 P_i^2 + \gamma_1 X_{1i} + \dots + \gamma_n X_{ni},$$

dove D è il numero di dipendenti della singola prefettura, P la popolazione della relativa circoscrizione, X_1, \dots, X_n le variabili di contesto¹³. Sono state stimate due versioni del modello. Nella *versione base* le variabili di contesto considerate sono la dimensione geografica (catturata da un insieme di *dummies* per grandi circoscrizioni: nord-ovest, nord-est, centro, sud, isole) e quella temporale (un insieme di *dummies* per i tre anni, 2004, 2005 e 2006, considerati nell’analisi). I risultati sono nella tabella 11.

¹¹ Si vedano gli elementi riportati nel par. 2 e, più in generale, in Ministero dell’Interno, *Funzioni e risorse*, cit.

¹² Ministero dell’interno, Secin, *Interventi di riprogettazione del processo: gestione del contenzioso in materia di infrazioni al codice della strada*, luglio 2006, documento presentato al gruppo di lavoro della *revisione della spesa*.

¹³ Tutte le variabili sono state normalizzate con la loro media campionaria.

Tab. 11 – Prefetture: modello base

Variabili esplicative	Coefficienti	Valore t	Pr > |t|
Costante	-0,7208	-21,73	<.0001 ***
Popolazione (al 31/12)	0,5454	18,36	<.0001 ***
Popolazione (al 31/12) al quadrato	-0,1011	-9,74	<.0001 ***
Nord-Est	0,0606	1,87	0,0620
Centro	0,2158	6,78	<.0001 ***
Sud	0,3310	10,68	<.0001 ***
Isole	0,3364	9,20	<.0001 ***
Anno 2005	0,0132	0,52	0,6066
Anno 2006	0,0230	0,90	0,3703
<i>R-quadro</i>	<i>0,786</i>		
<i>R-quadro corretto</i>	<i>0,780</i>		

Nota: Gli asterischi nell'ultima colonna indicano il livello di significatività dei coefficienti:

*** (1 per mille), ** (1 per cento), * (5 per cento).

La *versione completa* del modello considera, oltre alle variabili citate, una serie di variabili indicative del fabbisogno di lavoro delle prefetture: numero dei comuni nella circoscrizione, dei permessi di soggiorno, dei colloqui presso le prefetture previsti ex art. 75 d.p.r. 309/1990 per i consumatori e detentori di sostanze stupefacenti, delle concessioni di cittadinanza, degli sfratti, degli attentati, degli omicidi volontari, dei furti, degli arresti per associazione a delinquere, degli arresti per associazione mafiosa, dei denunciati per operazioni antidroga, degli incendi. I risultati sono nella tabella 12.

Tab. 12 – Prefetture: modello completo

Variabili esplicative	Coefficienti	Valore t	Pr > |t|
Costante	-0,7472	-19,33	<.0001 ***
Popolazione (al 31/12)	0,2193	3,41	0,0007 ***
Popolazione (al 31/12) al quadrato	-0,1357	-8,80	<.0001 ***
Nord-Est	0,1267	3,35	0,0009 ***
Centro	0,2352	6,46	<.0001 ***
Sud	0,2976	7,92	<.0001 ***
Isole	0,3249	7,84	<.0001 ***
Anno 2005	0,0330	1,34	0,1817
Anno 2006	0,0540	1,72	0,0859
Numero di Comuni	0,0700	2,96	0,0034 **
Permessi di soggiorno	-0,0746	-3,46	0,0006 ***
Colloqui con detentori sostanze stupefacenti	0,0267	2,03	0,0435 *
Concessioni di cittadinanza	-0,0367	-1,73	0,0852
Sfratti	0,0348	2,04	0,0426 *
Attentati	0,0109	1,04	0,3012
Omicidi volontari	0,0029	0,27	0,7839
Furti	0,2126	5,35	<.0001 ***
Arrestati per associazione a delinquere	0,0230	1,40	0,1614
Arrestati per associazione mafiosa	0,0061	1,11	0,2698
Denunciati per operazioni anti-droga	0,0689	2,54	0,0116 *
Incendi	0,0184	1,17	0,2425
<i>R-quadro</i>	<i>0,831</i>		
<i>R-quadro corretto</i>	<i>0,819</i>		

Nota: Gli asterischi nell'ultima colonna indicano il livello di significatività dei coefficienti:

*** (1 per mille), ** (1 per cento), * (5 per cento).

5. Ordine pubblico e sicurezza

5.1 *La necessità di una valutazione dell'evoluzione temporale e della distribuzione spaziale del "prodotto" in relazione ai suoi costi*

La quota preminente della spesa per servizi del Ministero dell'interno è destinata a garantire *l'ordine pubblico e la sicurezza*. La *revisione della spesa* dovrebbe quindi basarsi sull'individuazione dei prodotti e degli effetti (*outputs e outcomes*) della "fornitura" di ordine pubblico e sicurezza mettendoli in relazione con la relativa spesa. Si tratta di un'operazione tutt'altro che semplice vista l'assoluta peculiarità del settore in esame. In particolare, per quanto riguarda gli *outcomes*, ovvero i risultati finali della spesa pubblica, si tratta di misurare *non ciò che viene fatto* con un determinato ammontare di risorse, ma *ciò che viene impedito di fare*, cioè commettere delitti. E i due problemi principali che sorgono in tema di *revisione della spesa* sono, di conseguenza: i) è possibile prevenire più crimini nel tempo a parità di risorse finanziarie? e, soprattutto ii) è possibile prevenire più crimini nello stesso lasso temporale, ridistribuendo le risorse date all'interno del Paese (aumentando quindi l'efficienza dell'azione di polizia)?

Si possono distinguere concettualmente due ordini di "costo economico" del crimine e di risparmio relativo derivante dall'impedirlo: un costo "microeconomico", monetario, collegato alle perdite di vite umane e di beni materiali; e un costo "macroeconomico e sociale" collegato al dilagare del crimine in spazi geografici ampi e identificati.

Quanto al primo aspetto, è ovviamente assai difficile stimare il costo economico degli omicidi (qual è il valore della vita umana?) e dei crimini contro le persone; più facile è valutare il costo dei crimini contro il patrimonio. Ma questo approccio può difficilmente essere impiegato, per la sua complessità, nel monitoraggio dell'attività delle Forze di polizia e nella programmazione degli organici a livello territoriale. La valutazione del costo monetario dei delitti, pur se potrebbe essere una chiave per giudicare l'efficienza dell'amministrazione dell'ordine e della sicurezza, non ha ancora raggiunto un grado di affidabilità soddisfacente.

Circa il secondo aspetto, si vuole sottolineare quanto sia importante la spesa per l'ordine pubblico e la sicurezza *dal punto di vista dello sviluppo economico*. Recenti studi sottolineano come la squilibrata presenza di attività illegali e crimini (dell'uno e dell'altro tipo) nelle aree del Paese sia in linea con i divari socio-economici esistenti nel Paese stesso; e come, infine, in Italia si sia in presenza di un drammatico circolo vizioso, in cui la criminalità organizzata impedisce lo sviluppo di un tessuto economico solido e ciò causa disoccupazione, che a sua volta alimenta la criminalità organizzata.

A prescindere dalla prevalenza dell'uno o dell'altro tipo di danno (individuale ovvero collettivo), è indubbio che nel Paese vi sia una domanda di ordine pubblico e di sicurezza che è proporzionale alla "percezione di insicurezza" da parte della popolazione e che può variare a seconda dei contesti socio-economici, ma di cui non sono ancora ben noti i costi globali né, tanto meno, quelli relativi ai vari segmenti geografici e sociali del Paese.

Avendo presenti le suesposte premesse concettuali, la linea ispiratrice di questo paragrafo è quella secondo cui, a parità di risorse "dedicate", ma con una aumentata efficienza/efficacia delle medesime, il Paese potrebbe godere di maggiore sicurezza ed essere più tutelato contro il crimine, di cui le conseguenze "economiche" sono, ovviamente, solo una delle dimensioni. Tale essendo la *ratio* della ricerca, si è dovuto constatare che essa *non ha potuto confrontarsi* con le metodologie in uso o suggerite dalle migliori esperienze straniere *per un deficit di informazioni*.

Rispetto alle sofisticate analisi che sono state proposte negli ultimi 40 anni soprattutto negli Usa e in Gran Bretagna (si veda riquadro più avanti) si rammenta che per il contesto

italiano e relativamente al servizio “ordine pubblico e sicurezza” del Ministero dell'interno sono stati suggeriti ed utilizzati finora i seguenti indicatori di efficienza:

Indicatori di efficienza

Spesa ordine pubblico/abitante

Spesa ordine pubblico/rappresentante Forze dell'ordine

N. Forze dell'ordine/abitanti

Percentuale rappresentanti Forze dell'ordine in posizioni operative

N. denunce/rappresentante Forze dell'ordine

N. arresti o sanzioni/rappresentante Forze dell'ordine,

dei quali è quasi del tutto assente una declinazione geografica (provinciale, per area urbana o rurale, ecc.) sufficientemente dettagliata, per il menzionato vuoto informativo relativo alle risorse dispiegate, *in primis* le risorse di personale, presenti al denominatore, ma anche al numeratore, dei riportati indici. Minori si presentano gli ostacoli alla verifica di *indicatori territoriali di efficacia*:

Indicatori di efficacia:

N. crimini (per tipologia)/1000 abitanti

N. arresti/sanzioni ogni 100 denunce

Tempo medio di intervento delle volanti per chiamate al 113,

per i quali si comincia a disporre di adeguate statistiche (si veda più avanti).

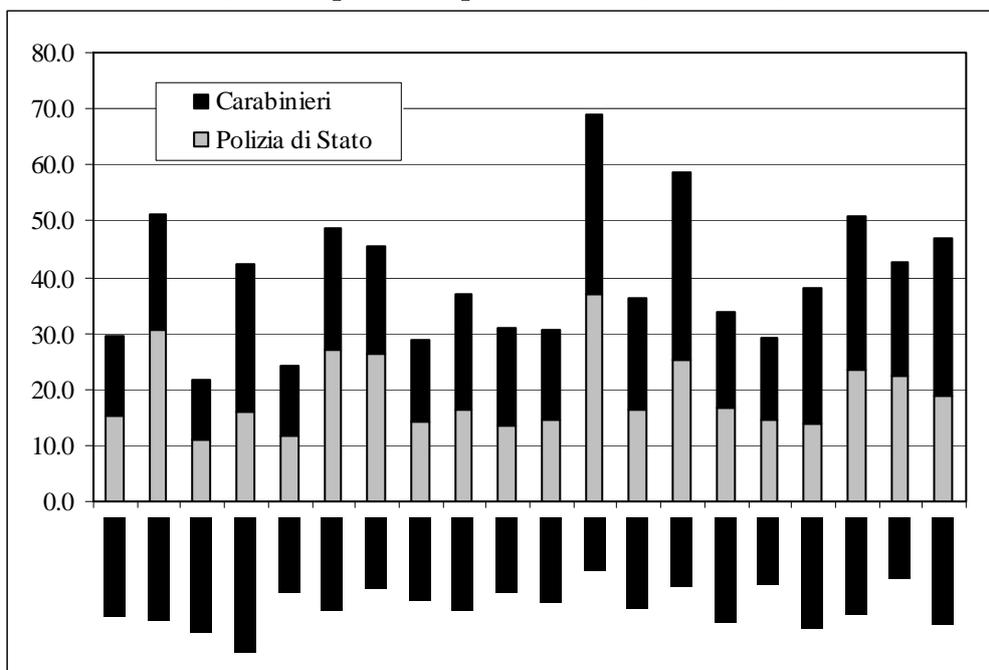
Come si riconoscerà diffusamente più avanti, la necessità di partire dalla distribuzione territoriale delle risorse per potenziare il “prodotto” non è stata – lo si riconosce qui apertamente – affatto ignorata dai responsabili dell'Amministrazione, che anzi a partire dagli anni 2001-2002 su di essa hanno impostato riforme di ampio respiro. Tuttavia, la Ctfp non ha potuto verificare l'entità dei benefici conseguiti o conseguibili con l'opera di razionalizzazione avviata dal Ministero all'inizio del decennio, per l'assoluta indisponibilità di dati sulla distribuzione territoriale delle Forze di polizia (con le quali si intendono almeno le due forze a competenza generale, Polizia di Stato e Arma dei carabinieri) e degli altri *input* materiali e strumentali. Tali dati, pur esistendo presso il Ministero dell'interno non sono stati messi a disposizione della Ctfp. Di conseguenza, non è stato possibile verificare se e in quale misura sia sperequata la distribuzione territoriale, anche limitatamente alle Forze di polizia a competenza generale (Polizia di Stato e Carabinieri); e, di conseguenza, di quanto “prodotto” venga perduto in un'area del Paese a corto di risorse senza compensazione in altre aree sovradotate.

È evidente che la complessità dei fenomeni della criminalità italiana richiederebbe analisi di contesto molto più approfondite, che esulano dal nostro campo di indagine. Tuttavia, la forte e non omogenea variabilità territoriale degli indicatori di delittuosità (che viene illustrata più avanti) già di per sé è indice della necessità di programmare le risorse umane e strumentali nella giusta misura per rispondere alla complessità dei fenomeni osservati. Purtroppo, si ribadisce, in mancanza di informazioni sufficientemente dettagliate sulla distribuzione territoriale del personale delle Forze di polizia e della tipologia dei presidi ad esse associati, questo tipo di analisi che sarebbe ovviamente essenziale per definire criteri appropriati di distribuzione delle risorse, in diverse aree geografiche e in diverse funzioni non è possibile.

Esistono, in realtà, informazioni pubbliche, di fonte Ragioneria generale dello Stato, ma il loro grado di dettaglio è insufficiente per un'analisi significativa. Nel Conto annuale del

personale è pubblicata la distribuzione regionale delle Forze di polizia. Nella figura 4 per le due forze a competenza generale (Polizia di Stato e Arma dei carabinieri), è riportato il numero di agenti/militari per 10.000 abitanti nel 2006. Sono dati che possono fornire indicazioni solo di larga massima e vanno commentati con grande cautela. Per i Carabinieri, ad esempio, non distinguono tra il personale addetto a compiti di difesa militare e quello addetto a compiti di pubblica sicurezza. Anche trascurando il caso del Lazio (anomalo per la concentrazione delle strutture dell'Amministrazione centrale), è evidente una forte variabilità su base regionale. Considerando insieme le due Forze di polizia, si va da un minimo di 21,8 agenti per 10.000 abitanti in Lombardia a un massimo di 58,7 agenti in Molise, contro una media nazionale (escluso il Lazio) pari a 32,8. Le piccole regioni di confine come la Valle d'Aosta o il Friuli presentano valori elevati (51,2 e 48,6 rispettivamente). Lo stesso vale per alcune regioni interessate da fenomeni di criminalità organizzata (Calabria 50,7 e Sicilia 42,7), ma non per tutte (la Campania con 33,8 agenti è appena sopra la media, la Puglia con 29,2 agenti è al di sotto della media). Insomma, si tratta di dati troppo aggregati per poter essere interpretati in modo utile.

Fig. 4 – Distribuzione regionale del personale della Polizia di Stato e dei Carabinieri (unità di personale per 10.000 ab., anno 2006)



Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

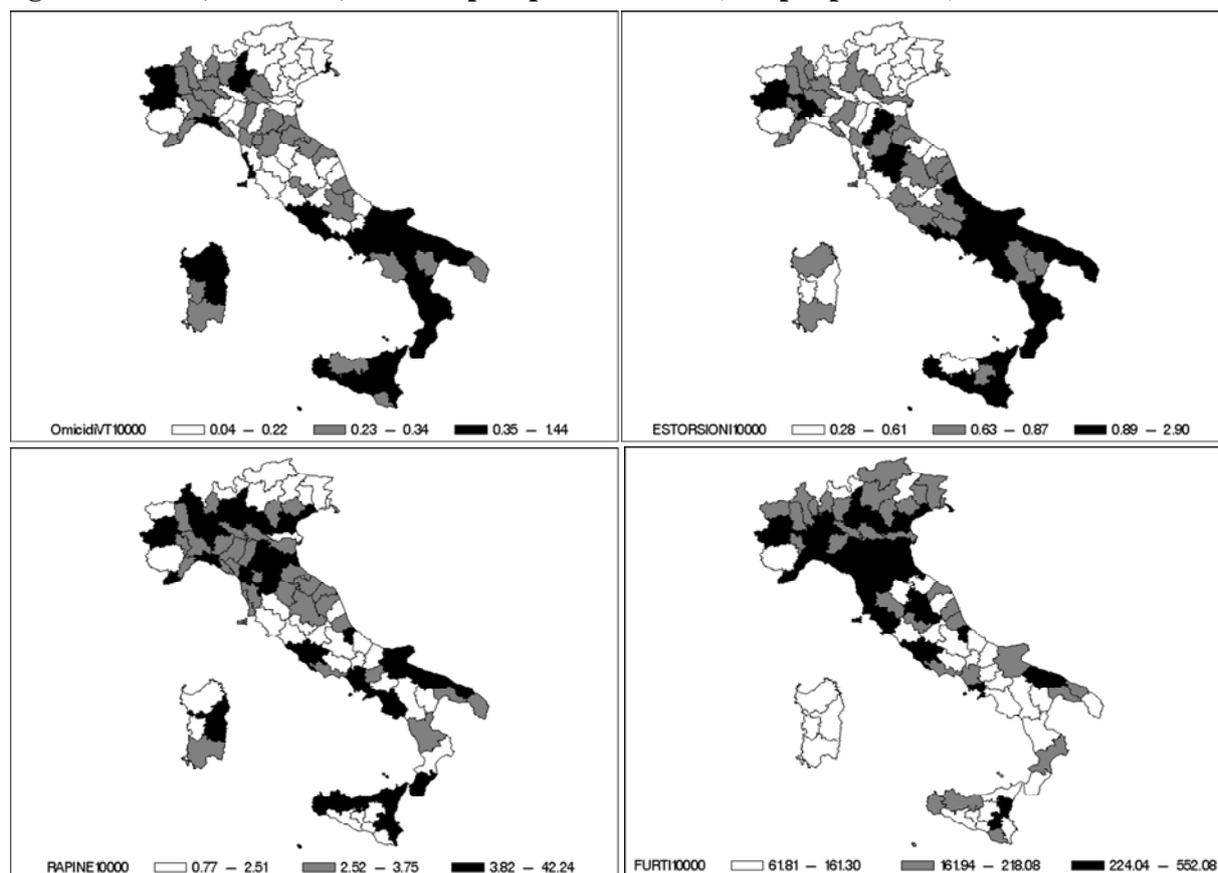
5.2 *La variabilità territoriale dei reati come indicatore indiretto di efficacia, ma anche di bisogno, dell'azione di polizia. Primissime indicazioni tecniche relative all'Italia.*

Un ovvio punto di partenza dell'analisi è guardare alla distribuzione territoriale dei reati. A tal fine sono state utilizzate le statistiche della delittuosità per provincia e per gli anni 2004, 2005, e 2006 di fonte Banca dati interforze – Dipartimento della pubblica sicurezza. Tali statistiche rientrano tra le rilevazioni obbligatorie previste dal Programma statistico nazionale.

Più precisamente, si tratta dei delitti denunciati all'Autorità giudiziaria da tutte le Forze di polizia¹⁴ che operano sul territorio nazionale¹⁵.

È ben noto come in Italia i diversi tipi di reati presentino una distribuzione geografica difforme. In linea molto generale, si può dire che i reati contro il patrimonio si concentrano prevalentemente nel nord e nel centro, mentre il sud è maggiormente esposto a quelli contro la persona. Nella figura 5 questi diversi *pattern* territoriali sono visivamente evidenti.

Fig. 5 – Omicidi, estorsioni, furti e rapine per 10.000 ab. (dati per provincia)



Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Banca Dati Interforze

Naturalmente la variabile geografica nasconde l'influenza di variabili di contesto latenti. Così, ad esempio, per quanto riguarda gli omicidi (omicidi volontari e tentati omicidi), in un semplice modello di regressione basato su dati provinciali la significatività statistica delle *dummies* geografiche viene meno se si introduce una variabile di contesto, quale il tasso di disoccupazione (cfr. tab. 13).

¹⁴ Oltre ai delitti denunciati da Polizia di Stato, Arma dei carabinieri e Guardia di finanza, in queste statistiche sono ricompresi anche i delitti denunciati da Corpo forestale dello Stato, Polizia penitenziaria, Dia, Interpol, Guardia costiera e altre polizie locali.

¹⁵ Ai fini analitici è stato costruito un dataset di valori medi su base triennale delle fattispecie delittuose. Per poter comparare tra di loro le unità di osservazione – rappresentate dalle province – sono stati calcolati per i diversi fenomeni delittuosi i quozienti per 10.000 abitanti, rapportando la media 2004-2006 dei valori assoluti alla media 2004-2006 della popolazione rilevata al 31.12.

**Tab. 13 – Omicidi volontari e tentati omicidi per 10mila ab.
Regressione con variabili di contesto su log valori medi 2004-2006**

Variabili esplicative	Coefficiente	Valore t	Pr > |t|
Costante	-2.1226	-6.74	<.0001 ***
Log tasso di disoccupazione	0.4788	2.32	0.0223 *
Dummy Nord-est	-0.2006	-1.34	0.1849
Dummy Centro	-0.1833	-1.12	0.2641
Dummy Sud	0.1067	0.41	0.6794
Dummy Isole	0.0637	0.21	0.8333
<i>R-quadro</i>	0.359		
<i>R-quadro corretto</i>	0.326		

Nota: Gli asterischi nell'ultima colonna indicano il livello di significatività dei coefficienti:

*** (1 per mille), ** (1 per cento), * (5 per cento).

Analogamente, per quanto concerne i furti, si possono considerare come variabili di contesto la ricchezza (il Pil pro-capite), il grado di urbanizzazione (espresso come rapporto tra la popolazione dei comuni nella provincia di oltre 20mila ab. e la popolazione complessiva della provincia) e la densità demografica (abitanti/superficie in kmq). Anche in questo caso, introducendo tali variabili, le *dummies* geografiche perdono di significatività, che viene invece conquistata, con il corretto segno, dalle aree dove non solo è maggiore la ricchezza, ma è anche più concentrata la popolazione sia in riferimento al grado di urbanizzazione, sia in riferimento alla densità della superficie occupata (cfr. tab. 14).

**Tab. 14 – Furti per 10mila ab.
Regressione con variabili di contesto su log valori medi 2004-2006**

Variabili esplicative	Coefficiente	Valore t	Pr > |t|
Costante	-3.8300	-1.64	0.1050
Log Pil in euro pc	0.6821	2.95	0.0041 **
Log grado di urbanizzazione > 20000ab	0.3921	6.08	<.0001 ***
Log densità demografica (ab/kmq)	0.1668	4.39	<.0001 ***
Dummy Nord-est	0.0113	0.15	0.8792
Dummy Centro	-0.1277	-1.50	0.1371
Dummy Sud	-0.1404	-1.08	0.2836
Dummy Isole	-0.1265	-0.88	0.3786
<i>R-quadro</i>	0.708		
<i>R-quadro corretto</i>	0.686		

Nota: Gli asterischi nell'ultima colonna indicano il livello di significatività dei coefficienti:

*** (1 per mille), ** (1 per cento), * (5 per cento).

Se si approfondisce l'analisi, quindi, si deve concludere che se la dimensione territoriale gioca un ruolo, questo non può essere catturato dalla differenziazione tra grandi aree geografiche e, a ben vedere, neanche da quella tra regioni. Come illustrato nella tabella 15, la regione di appartenenza spiega solo in parte la variabilità della distribuzione provinciale dei principali tipi di reato. Ad esempio, per il primo reato considerato nella tabella, gli omicidi volontari, la variabilità totale tra le province è spiegata per il 57% da differenze tra le regioni, il restante 43% è imputabile a differenze all'interno delle regioni. Come si vede, il quadro è molto variegato: la

quota della variabilità spiegata dalla regione di appartenenza va da un massimo del 76% (per gli incendi) a un minimo del 27% (per i sequestri di persona). Tra i diciannove tipi di reato considerati nella tabella, solo per otto di essi la regione di appartenenza spiega una quota della variabilità superiore al 50%.

Tab. 15 – Quota della varianza dei principali reati spiegata dalla regione di appartenenza (base dati provinciale)

Omicidi volontari	57%	Furti in abitazioni	60%
Tentati omicidi	69%	Furti commerciali	68%
Lesioni dolose	35%	Rapine	30%
Violenze sessuali	41%	Estorsioni	61%
Sfruttamento della prostituzione e pornografia minorile	48%	Sequestri di persona a scopo estorsivo	27%
Furti	40%	Truffe e frodi informatiche	35%
Furti con destrezza	33%	Incendi	76%
Furti con strappo	25%	Attentati	34%
Furti di autovetture	33%	Associazione a delinquere	61%
		Associazione mafiosa	56%

5.3 *La presa di coscienza dell'importanza della distribuzione territoriale delle risorse umane e strumentali ai fini dell'efficienza e dell'efficacia del servizio*

5.3.1 *L'indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza in Italia condotta dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati*¹⁶

Nell'ambito dell'indagine in epigrafe il Dipartimento della pubblica sicurezza presentava un ampio documento¹⁷ sull'organizzazione delle Forze di polizia, le politiche della sicurezza, i problemi riscontrati e i risultati ottenuti con alcuni particolari strumenti di intervento (quali i patti territoriali). In tale documento il Dipartimento del Ministero riconosceva esplicitamente l'inadeguatezza della distribuzione territoriale delle risorse inerenti l'ordine pubblico e la sicurezza, giungendo ad affermare che “le mutate esigenze di sicurezza, la non dilatabilità della forza organica delle due strutture di polizia (...), la disomogenea (e spesso bassa) consistenza organica delle stazioni dell'Arma dei carabinieri, l'elevato assorbimento di personale negli inevitabili servizi interni in ciascun presidio fanno ritenere da tempo che *una distribuzione delle risorse secondo il modello organizzativo tradizionale non risponde più a parametri di efficacia e di efficienza*” (corsivo della redazione).

Nel medesimo documento si afferma altresì che *nel 2000-2001 “la rilevantissima questione”* era stata oggetto di ripetuto esame allo scopo di avviare una revisione della dislocazione dei presidi sulla scorta di indici quali la consistenza demografica, la criminalità diffusa e la consistenza degli organici delle due Forze di polizia a competenza generale. Da tale indagine risultava infatti il numero troppo elevato di presidi con elevati costi complessivi di gestione e la frequente sovrapposizione dei presidi delle due Forze di polizia sul medesimo

¹⁶ *Indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza in Italia, sugli indirizzi della politica della sicurezza dei cittadini e sull'organizzazione e il funzionamento delle Forze di polizia*, deliberata dalla I Commissione della Camera nella seduta del 26 settembre 2006.

¹⁷ Camera dei Deputati, Servizio studi, Documentazione e ricerche, n. 67, 7 maggio 2007.

territorio. Risultava peraltro anche la difficoltà di modificare o sopprimere uffici e/o comandi per diverse ragioni: in *primis* l'opposizione delle popolazioni interessate e la carenza di fondi per effettuare le necessarie ristrutturazioni delle caserme e delle altre strutture di pubblica sicurezza. Il capo del Dipartimento della pubblica sicurezza informava quindi che “in ossequio alle direttive di massima (...) impartite dal Ministro *pro-tempore*, furono avviate mirate *iniziative allo scopo di promuovere una nuova dislocazione delle risorse sul territorio*”.

Lo studio fornì la conferma documentata di una situazione che, se pure caratterizzata dalla capillare presenza sul territorio delle Forze di polizia a competenza generale, *non rispondeva alle mutate esigenze sociali, demografiche e di sicurezza*, lasciando sguarniti molti agglomerati urbani e mantenendo presidi in territori di progressivo spopolamento. Per altro verso, la lievitazione dei costi, la consistente condizione debitoria in cui versava il settore accasermamento delle Forze di polizia e la riduzione dell'assegnazione di risorse finanziarie “... fecero sì che *la complessa azione di riordino incontrasse ulteriori difficoltà* (tanto da dover disporre) *rigorose direttive per la riduzione degli oneri connessi alle strutture di polizia*. In particolare (...) si rese opportuno (...) *immobilizzare per un quinquennio ogni attivazione di presidi che avesse comportato oneri aggiuntivi*”¹⁸.

Il tema della dislocazione dei presidi è, dunque, al centro dell'attenzione dei responsabili della sicurezza, per la quale si va individuando un nuovo modello, “più aderente soprattutto alle mutate articolazioni del territorio ed alle nuove esigenze della società civile, e sorretto da un esame selettivo dei moduli tradizionali e delle “buone prassi” più innovative”. Si conviene a tale riguardo che “una *razionale distribuzione territoriale dei presidi* non possa prescindere dai seguenti profili:

- una marcata configurazione operativa delle strutture, in grado di fornire con tempestività, sistematicità e organizzazione idonea, il *costante supporto informativo ed investigativo* necessario ad un controllo del territorio la cui efficacia sia periodicamente monitorabile;
- l'individuazione (...) di *standard minimi di risorse umane e strutturali* che consentano a ciascun presidio di garantire un'interlocuzione, la più ampia possibile, con i cittadini e di esprimere, sul territorio, un'assidua presenza finalizzata sia alla “polizia di prossimità” che all'attuazione di dispositivi di contrasto specifici;
- l'implementazione delle *tecnologie finalizzate al controllo del territorio* ed alla interoperatività delle dotazioni telematiche;
- *una dislocazione differenziata e sinergica dei presidi della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri* che rivisiti il criterio attualmente in vigore, risalente al 1992, alla luce dei concetti di *area metropolitana* e delle sopravvenute conurbazioni;
- soluzioni logistiche che, attualizzando i parametri a suo tempo elaborati, *siano anche in grado, nell'immediato e in prospettiva, di contenere i costi.*”

¹⁸ Si precisa inoltre nel documento che “Parallelamente, nell'ambito della sicurezza partecipata, furono avviate iniziative che prevedevano l'assunzione di oneri da parte degli enti locali per l'edificazione di nuovi immobili ovvero la cessione in comodato di edifici da destinare a nuovi presidi.” In aggiunta “il ricorso agli accordi e ai protocolli sviluppati con alcune regioni (...) ha offerto la possibilità di creare nuovi presidi o di ammodernare quelli esistenti, senza ulteriori oneri aggiuntivi (...agevolando...) l'insediamento delle Forze di polizia in zone scoperte.” (su quest'ultimo punto, che sta assumendo rilievo negli ultimi anni, si veda più avanti).

5.3.2 L'attuale posizione del Dipartimento della pubblica sicurezza in tema di dislocazione delle risorse

Le considerazioni finali del paragrafo precedente vengono sostanzialmente ribadite negli ultimi documenti interni al Ministero (Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, *Presidi delle Forze di polizia*¹⁹), che sintetizzano le politiche perseguite. Non senza avere ripercorso il punto di partenza, che rimane la riforma (rimasta incompleta) del 2001-2002, opera di un gruppo di lavoro cui venne affidato il compito di procedere a una verifica globale della dislocazione e della consistenza dei presidi territoriali delle Forze di polizia a competenza generale, ai fini della valutazione di una loro ricollocazione basata su parametri "obiettivi" (rapporto tra popolazione, delitti e risorse umane) "secondo criteri di economicità e mediante la ricerca di soluzioni ordinarie ed operative". Gli obiettivi, in particolare, consistevano nell'evitare la presenza nello stesso comune di un ufficio della Polizia di Stato e di un comando dell'Arma dei carabinieri; evitare la proliferazione nel comune capoluogo delle articolazioni periferiche delle due Forze di polizia, spesso in posizione di manifesta vicinanza e rilevare l'incapacità dei presidi minori di esprimere almeno una pattuglia, nell'intero arco giornaliero, con il compito di svolgere attività di controllo del territorio. Si conferma che ne era scaturita la evidenziazione di una situazione *non soddisfacente*, in quanto si era evidenziata "la non piena aderenza alle mutate esigenze sociali, demografiche e di sicurezza, perché il dispositivo lasciava sguarniti molti agglomerati urbani, mentre manteneva presidi in territori interessati da progressivi spopolamenti, determinando per questo situazioni di eccessiva sovrabbondanza e in definitiva di sottoimpiego e di minore produttività delle risorse."

Nella memoria qui riportata si rammenta che: i) nel documento conclusivo redatto dal gruppo di lavoro venivano avanzate *proposte che prevedevano lo spostamento fisico dei presidi*, col successivo ricollocamento delle risorse recuperate e l'adozione di piani coordinati di controllo del territorio; ma anche che ii) *tali proposte non hanno potuto essere realizzate* sia per le prese di posizione delle località coinvolte, contrarie alle rimodulazioni, sia per la maturazione della crisi finanziaria legata alla condizione debitoria del settore accasermamento, sia per le differenti posizioni assunte dalle due forze in ordine alla copertura del territorio; e infine che iii) *si escluse anche l'ipotesi di una sperimentazione limitata a una sola regione* in quanto si valutò che la sperimentazione – in caso di insuccesso – non sarebbe stata reversibile (poiché ogni spostamento di personale avrebbe comportato ingenti costi finanziari, in termini, ad esempio, di indennità al personale, nuove locazioni, rescissione di contratti, ecc.)²⁰.

Qualche limitata ricaduta organizzativa delle ricordate ambiziose proposte si è tuttavia avuta, se è vero che, dal 2002, è stato adottato un nuovo piano, attuato mediante:

- la suddivisione della città capoluogo di provincia in settori, in relazione all'estensione del territorio e alle caratteristiche ambientali e della criminalità;
- l'attribuzione della responsabilità del controllo, in ciascun settore a una delle due Forze di polizia a competenza generale, con alternanza di regola giornaliera;
- l'integrazione con il servizio del poliziotto/carabiniere di quartiere;
- l'intensificazione dello scambio informativo, anche attraverso la progressiva interconnessione delle centrali operative;

¹⁹ Scheda di approfondimento presentata al gruppo di lavoro della *revisione della spesa*.

²⁰ Va rimarcato come i risultati dell'attività svolta dal gruppo di lavoro costituito nel 2001 non siano stati resi disponibili nell'ambito del lavoro di *revisione della spesa*, che si è potuto basare solo su informazioni sintetiche quali quelle riportate in questo paragrafo.

- il concorso dei comparti di specialità e della Guardia di finanza, per la vigilanza degli obiettivi di specifico interesse nonché il coinvolgimento dei Corpi di polizia municipale per i compiti di pertinenza.

Ma la linea della ristrutturazione complessiva non è risultata percorribile. Ration per cui – prosegue il documento ministeriale – “sono state individuate soluzioni di breve periodo – secondo il criterio di privilegiare l’ipotesi del risparmio piuttosto che incidere strutturalmente sul delicato dispositivo dei presidi territoriali – consistenti in manovre di contenimento dei costi di funzionamento”. Tra le iniziative adottate, ve ne sono alcune di sicuro rilievo per il potenziamento dell’attività di prevenzione e controllo del territorio. Tra esse, il programma di interconnessione tra le sale operative/centrali operative delle Forze di polizia. Molto promettente è anche la linea dei programmi di partenariato con enti locali e regioni, che trova espressione nei “patti per la sicurezza”. I patti risalgono al 1997 e fino al 2006 ne erano stati stipulati circa 400 con contenuti assai diversi l’uno dall’altro. A partire dal 2006 non sono stati rinnovati i vecchi patti e sono stati fissati nuovi principi guida. Si è distinta la sicurezza primaria, di esclusiva competenza dello Stato dalla sicurezza integrata, che implica l’assetto del territorio, l’illuminazione di determinate zone della città, l’assetto urbanistico, le politiche sociali. La cornice delineata dalla legge finanziaria 2007 (comma 439) prevede la definizione di programmi congiunti, condivisi tra la prefettura, il Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica, il comune e la provincia. In ogni realtà, il Comitato provinciale individua le priorità di intervento e le attua attraverso un apposito fondo, allocato presso le prefetture ed alimentato dagli enti locali²¹.

Quanto alla ripartizione territoriale tra le due Forze di polizia in servizio di pubblica sicurezza (Polizia di Stato e Arma dei carabinieri), la politica odierna è informata ai principi:

- dell’ampia diffusione territoriale dei presidi dell’Arma dei carabinieri (44 tenenze e 4.616 stazioni), la cui operatività è coordinata ed integrata dai comandi provinciali, di gruppo e di compagnia;
- dalla eccezionalità dei commissariati di pubblica sicurezza, dislocati solo in 228 comuni diversi dal capoluogo, ove invece insistono 136 commissariati sezionali;
- della presenza nel territorio di reparti specializzati di entrambe le Forze di polizia;

Mentre la pianificazione della dislocazione dei presidi è ispirata fundamentalmente ai seguenti criteri:

- assicurare il potenziamento delle dotazioni organiche del personale dei presidi territoriali di polizia già esistenti, tenendo presente che a tale potenziamento deve provvedere la Polizia di Stato per le esigenze dei capoluoghi di provincia, e l’Arma dei carabinieri per quelle degli altri comuni;
- programmare il rinforzo dei presidi territoriali per far fronte a prevedibili esigenze temporanee;
- prevedere procedure di revisione delle pianificazioni per fronteggiare situazioni emergenti;
- garantire che *l’istituzione di nuovi presidi territoriali* della Polizia di Stato e dell’Arma dei carabinieri *escluda duplicazioni*, prevedendo la loro dislocazione, rispettivamente, nei

²¹ Va notato come in alcuni casi i patti per la sicurezza conclusi nel corso del 2007 hanno consentito di raggiungere accordi con gli enti locali per il finanziamento di una parte dei consumi intermedi. Come nota il documento conclusivo della citata *Indagine conoscitiva* della I Commissione della Camera dei Deputati “Si tratta di un rimedio utile (impiegato, tra l’altro, per l’ammodernamento dei mezzi) ma evidentemente non risolutivo, poiché si tratta di accordi territorialmente circoscritti” (p. 18).

capoluoghi di provincia e negli altri comuni (ma il Ministro dell'interno, quale autorità nazionale di pubblica sicurezza, anche in difformità ai criteri sopra enunciati, potrà disporre per particolari esigenze l'istituzione di commissariati di pubblica sicurezza distaccati ovvero di compagnie e stazioni dell'Arma dei carabinieri);

- procedere all'istituzione dei nuovi presidi secondo le procedure previste negli ordinamenti delle singole Forze di polizia²².

5.4 *La rimodulazione territoriale delle risorse nelle proposte della Ctsp (2001)*

Che la riallocazione degli *input*, piuttosto che l'aumento delle quantità complessive degli stessi a livello nazionale, sia questione molto rilevante è testimoniato dal fatto che, nello stesso anno in cui nel Ministero dell'interno si formulavano le proposte operative di riallocazione delle risorse umane e strumentali su scala nazionale (2001), anche la Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero dell'economia e delle finanze formulava “raccomandazioni” in tema di ordine pubblico e sicurezza che affrontavano risolutamente il problema²³ nei seguenti termini:

“Una criminalità caratterizzata da elevate specificità locali richiede (...) di individuare il corretto livello geografico e dimensionale cui commisurare la dialettica tra domanda e offerta di sicurezza. Basandosi su puntuali indicatori socio-criminali più che sulle ripartizioni politico-amministrative esistenti, occorre evitare sia frazionamenti eccessivi (dimensione comunale) che aggregazioni troppo eterogenee. In questo senso, la dimensione regionale si presenta sperequata e quindi inadeguata per eccesso o per difetto (...). Individuate le aree ottimali – aggregazioni dell'ordine medio di 2 milioni di abitanti, ad esempio – gli organi che esprimono la domanda non possono che fare riferimento ai comuni maggiori dell'area stessa.” Si dovrebbero “individuare obiettivi precisi e misurabili, pertinenti al territorio di competenza e relativi ad un arco temporale definito (...). Una volta concordate le risorse necessarie, il soggetto univocamente responsabile di organizzare l'offerta deve rendere conto dei risultati (più che procedere ai tradizionali elenchi di attività svolte) (...). In questo modo, non solo l'attenzione si concentra sui risultati e, a ritroso, sulla efficienza delle risorse impiegate, ma si genera un circuito corretto di incentivi a disporre di personale qualificato, alla sua migliore utilizzazione e all'impegno per quanto necessario a soddisfare la domanda locale di sicurezza”.

Il documento così proseguiva: “Gli orientamenti di riforma dovrebbero, quindi, *concentrarsi sulla dislocazione territoriale di esplicite responsabilità gestionali della polizia di prevenzione* che rispondano in termini di risultati alle esigenze locali di sicurezza, senza replicare in scala i tratti negativi dell'attuale assetto organizzativo. Per queste ragioni (...) la Ctsp ritiene che per garantire una coerenza di azione – e non solo di progetto – delle diverse Forze dell'ordine occorra:

- individuare unità territoriali di polizia di prevenzione che aggregino aree geografiche omogenee – una o più province contigue in corrispondenza a valori medi di popolazione dell'ordine di 2 milioni sulla base delle caratteristiche del territorio e di opportuni indici di criminalità;

²² Le vigenti disposizioni attribuiscono al Capo della Polizia la competenza di istituire gli uffici della Polizia di Stato, conformemente alle direttive del Ministro dell'interno; il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri provvede all'istituzione o soppressione dei comandi territoriali di livello non superiore a comando provinciale, previo assenso del Ministro della difesa, che si pronuncia di concerto con il Ministro dell'interno.

²³ Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Dall'ordine pubblico alla sicurezza ordinaria dei cittadini*, raccomandazione n. 5, luglio 2001.

- a queste unità dovrebbero essere preposti Comitati territoriali rappresentativi (...) cui spetti la “contrattazione” degli obiettivi con il Commissario territoriale (figura di nuova concezione, ndr)”;
- una responsabilità operativa attribuita a un Commissario territoriale scelto dai Comitati territoriali su terne proposte dal Ministro dell'interno.

Tali suggerimenti appaiono ancora oggi interessanti anche se potrebbero risultare troppo drastici alla prova dei fatti. In particolare, appare problematica l'istituzione di un'unica autorità di polizia (il Commissario territoriale) per bacini di utenza pari a circa 2 milioni di abitanti. Sarebbe probabilmente più utile e fattibile rafforzare i poteri di coordinamento dei Prefetti e dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica (che si riuniscono presso le prefetture e comprendono al loro interno rappresentanti degli enti locali del territorio).

5.5 Considerazioni conclusive sulla revisione della spesa e raccomandazioni finali

La spesa per l'ordine pubblico e la sicurezza italiana è del tutto comparabile, se non superiore, a quella sostenuta negli altri Paesi europei. Anche il volume complessivo del personale impiegato per abitante pone l'Italia nella parte alta delle statistiche internazionali. Parimenti, i dati statistici sui delitti e la criminalità del nostro Paese non sono particolarmente negativi rispetto al contesto internazionale, sebbene non siano, ovviamente, noti i volumi dei fatti criminosi evitati o prevenuti per merito di questo servizio vitale per il buon funzionamento di una società moderna.

Il presente Rapporto fa suo il principio che – a parità di risorse, ma contando su una aumentata efficienza/efficacia delle medesime – il buon livello attuale di sicurezza e tutela contro il crimine di cui oggi gode il Paese potrebbe essere migliorato; ovvero, che può mantenersi globalmente immutato con il risparmio di una quota di risorse attualmente impiegate.

Una *revisione della spesa* in questo settore non può che partire da una definizione, la più chiara possibile degli obiettivi, dei “prodotti” (*output*) e degli *outcome* collegati alla spesa stessa, declinati per frazioni di territorio, anche prescindendo dagli attuali confini amministrativi. In tal senso, viene qui ripresa un'idea elaborata dalla Ctsp in un rapporto sulla sicurezza del 2001.

La definizione dei “prodotti” potrebbe adottare in tutto o in parte la lista delle misure “intermedie” di *output* già utilizzate all'estero, in particolare in Gran Bretagna, compatibilmente con le statistiche esistenti in Italia, che comunque possono essere rese confacenti allo scopo nell'arco di pochi anni.

Il ricorso a obiettivi e/o prodotti “intermedi” piuttosto che “finali” nel campo dell'ordine pubblico e della sicurezza deriva dalla consapevolezza che i secondi rappresentano un target assai difficile da definire quantitativamente a differenza di quanto può accadere in altri comparti della Pubblica Amministrazione.

Una volta definiti gli obiettivi (pur se “intermedi”) a livello territoriale e le distanze delle *performance* effettive dagli obiettivi a livello di ciascuna area (urbana, rurale, metropolitana, di provincia, di comune, ecc.), l'esame della distribuzione sul territorio nazionale degli *input* diventa cruciale per poter suggerire valide proposte finalizzate a migliorare i livelli delle prestazioni, a meglio omogeneizzarle all'interno del Paese e, in definitiva, *a risparmiare risorse a parità di risultati*.

Assumendo che questi siano i fini del progetto avviato dall'Amministrazione nel 2001, poiché una utile e fruttuosa *revisione della spesa* non può prescindere dal riesame della dislocazione territoriale delle risorse, per la Ctsp – non diversamente da quanto fatto dalla *Audit*

Commission degli anni novanta nel Regno Unito – è auspicabile un aggiornamento delle riforme di ampio respiro già suggerite nell'ambito del Ministero nel 2001, e non portate avanti per ragioni anche diverse dai vincoli di bilancio, che pure esistono. In conclusione, la Ctfp raccomanda quanto segue:

RACCOMANDAZIONE 8. Proseguire nella razionalizzazione dei criteri di impiego del personale, in particolare sostituendo agli agenti il personale “civile” per i compiti amministrativi e di supporto.

RACCOMANDAZIONE 9. Occorre evitare il più possibile duplicazioni fra le due Forze di polizia a competenza generale, potenziando il coordinamento interforze. Occorre altresì Sviluppare i programmi comuni di razionalizzazione della spesa, in materia di telecomunicazioni e di servizi di carattere logistico (acquisto e manutenzione di attrezzature).

RACCOMANDAZIONE 10. Si raccomanda di proseguire l'esperienza dei patti territoriali per il coinvolgimento delle autonomie locali nella politica della sicurezza, lungo i principi guida delineati dalla legge finanziaria 2007, distinguendo la sicurezza primaria, di esclusiva competenza dello Stato, dalla sicurezza integrata, che si estende all'assetto del territorio e alle politiche sociali.

RACCOMANDAZIONE 11. E' fondamentale, ispirandosi nei limiti del possibile alle migliori esperienze internazionali, costruire e aggiornare una serie di indicatori di fabbisogno di “ordine pubblico e sicurezza” basati su statistiche territoriali demografiche, sociali e della criminalità. Tali indicatori dovrebbero guidare l'allocazione territoriale delle risorse (uomini e mezzi) che oggi lo stesso Ministero giudica “non pienamente aderenti alle esigenze sociali, demografiche e di sicurezza”.

RIQUADRO 1 – INDICATORI DI OUTPUT E OUTCOME PER L'ORDINE PUBBLICO E LA SICUREZZA: I SUGGERIMENTI DELL'ESPERIENZA ANGLOAMERICANA

La misurazione dell'*output* nei servizi di ordine pubblico e sicurezza presenta tutti i problemi-base connessi con la valutazione dell'efficienza e del costo/efficacia di un bene pubblico in generale, e in più quelli associabili alla natura particolare del servizio, ovvero il contrasto alla delinquenza e la prevenzione del crimine. In questo riquadro si cerca di dare conto delle esperienze e delle verifiche empiriche avutesi negli ultimi tre decenni negli Usa e nel Regno Unito, le quali suggeriscono che un punto di partenza utile, in questo lavoro, consiste nel definire una serie di questioni preliminari alla determinazione di qualsiasi misura di *performance*: chi definisce gli obiettivi del servizio? (dirigenti? politici? pubblico?); qual è l'area dell'attività da considerare? (riduzione della delinquenza? mantenimento dell'ordine?); qual è la base temporale da utilizzare? (breve, medio, lungo periodo?); quale criterio utilizzare nel valutare i risultati? (criteri dedotti dall'obiettivo esplicitato ex ante? livelli di *performance* predefiniti e/o standard ideali?). Agli stessi fini può rivelarsi utile anche l'approccio consistente in inchieste sul grado di soddisfazione della domanda di ordine pubblico e sicurezza.

Vi è sufficiente accordo, negli studi anglo-americani in questo campo, sulla necessità di concentrare l'attenzione su *due indicatori di criminalità rilevanti*: gli omicidi e i crimini contro il patrimonio (furti, estorsioni e rapine), rapportando i primi alla popolazione e i secondi al valore del prodotto lordo. Quanto alle indicazioni su come distribuire le risorse per contrastare tali crimini, le metodologie sviluppatesi soprattutto negli USA, consistono nel focalizzare l'attenzione sulle *tecniche distributive proporzionali con obiettivi di equalizzazione* (relative agli *input* o agli *output*), il loro obiettivo essendo quello di equalizzare i carichi di lavoro ovvero la domanda di servizi di polizia in diverse aree geografiche.

Le metodologie su indicate presuppongono l'identificazione e la ponderazione dei fattori considerati rilevanti nelle decisioni di allocazione, e che includono sia le misure del tasso di delinquenza che gli indicatori dell'attività di polizia, nonché indicatori indiretti della domanda (ad esempio, la dimensione abitativa e urbanizzata).

Un'applicazione di formule distributive basate sulla domanda (tipiche degli USA) richiede, per ogni area considerata, la conoscenza delle statistiche relative a: numero delitti contro il patrimonio, numero delitti contro la persona, numero di detenuti, numero di delitti colposi, numero di chiamate di autoambulanze, ecc; ma anche relative a indicatori diretti e indiretti di "bisogno di ordine e sicurezza" (ad esempio, il numero di chiamate radio). Una ripartizione razionale delle risorse tra aree richiede di essere flessibile nel tempo, adattandosi al mutare degli indicatori di bisogno (reati violenti, delinquenza giovanile, incidenti, ecc.). I vantaggi di formule distributive basate sui carichi di lavoro e sulla domanda, rispetto a criteri puramente discrezionali di allocazione delle risorse, sono di determinare una allocazione sulla base di criteri espliciti e *prioritari* nel controllo del territorio; pur se si riconosce, anche negli USA, che possono esservi punti deboli nell'approccio (per esempio, diversità di tempi di attesa pur in presenza delle stesse dotazioni organiche; indicatori di domanda che segnalano fabbisogni di personale aggiuntivi in aree già sovra-dotate; e così via).

Indicazioni sull'ottimizzazione dell'uso territoriale delle risorse per contrastare il crimine, sempre negli USA, sono date anche dal Pppms (*Police Performance and Productivity Measurement System*), un sistema basato essenzialmente sui principi sviluppati nell'ambito di un metodo di direzione Mbo (*Management by Objectives*) e che prevede che siano le stesse Forze di polizia a valutare la propria *performance* nell'ambito di 5 grandi aree di operatività: prevenzione della delinquenza; controllo della delinquenza; risoluzione dei conflitti; servizi generali; amministrazione. In estrema sintesi, tale sistema presenta due caratteristiche principali: 1) il principio di considerare le misure di *performance* in un contesto comparativo, temporale e spaziale; 2) l'uso di questionari rivolti al pubblico per generare misure di *performance* sugli aspetti tradizionalmente non misurabili attraverso dati statistici.

Ancora più interessanti per una possibile trasposizione in Italia appaiono i rapporti della *Audit Commission* britannica degli anni novanta, sia per quanto riguarda la valutazione del livello assoluto delle Forze di polizia ritenuto necessario, sia per quanto concerne l'allocazione di un determinato ammontare di risorse su differenti aree in linea con i relativi bisogni. A questo riguardo anche le formulazioni matematiche proposte per la distribuzione territoriale delle Forze di polizia appaiono interessanti, come la seguente:

$Q_j = A_j + B_j + C_j + D_j + E_j + F_j$, dove

Q_j = fabbisogno di Forze di polizia;

A_j = livello della criminalità ponderato attraverso l'impegno medio richiesto da ciascun tipo di reato;

B_j = livello di incidenti (non reati) ponderati come sopra;

C_j = fattore di correzione dell'attività di pattugliamento, basato sulle caratteristiche urbane o rurali dell'area;

D_j = indice di sorveglianza, basato sul livello di domanda ($A_j + B_j$);

E_j = indice di sorveglianza per esigenze di ordine pubblico, basato sul numero di incidenti per risse, ecc;

F_j = copertura richiesta per sostituire addetti a postazioni fisse o altri compiti.

Se adottate con adeguate misurazioni delle variabili, si ritiene che queste indicazioni della *Audit Commission* potrebbero portare anche in Italia a una distribuzione razionale di risorse di polizia sia a livello territoriale che a livello funzionale, anche se dovessero rendersi necessarie distribuzioni aggiuntive di risorse per far fronte a circostanze eccezionali e a fabbisogni aggiuntivi discrezionali, che potrebbero confliggere con una distribuzione razionale ex ante.

Per concludere sull'esperienza britannica, è interessante riflettere sulla similarità delle esperienze dei due Paesi anche per quanto riguarda il tema "sicurezza ed ordine pubblico".

Infatti negli anni della "stretta finanziaria" (gli anni novanta, in tutto e per tutto assimilabili a quella che sta vivendo il nostro Paese oggi) il messaggio che scaturiva dai rapporti ufficiali britannici era il seguente:

1) il periodo di crescita indiscriminata delle risorse e della spesa pubblica per i servizi di polizia è finito e deve iniziare un periodo di consolidamento;

2) gli incrementi nella consistenza delle Forze di polizia devono essere assoggettati all'esistenza di ben definite condizioni, quali l'utilizzo al meglio delle risorse esistenti, le specifiche necessità, la verifica che i posti richiesti non possano essere più economicamente occupati da civili, e così via;

3) occorre quantificare, ove possibile, *misure di output e misure di performance relative agli obiettivi per i quali vengono avanzate le richieste aggiuntive*.

A tal fine venivano introdotte formule di supporto al giudizio ispettivo sui fabbisogni di servizi di polizia, basate su indicatori sommari, come la popolazione complessiva, il livello di reddito, il numero di reati registrati, l'obiettivo essendo non tanto quello di identificare il numero esatto di addetti necessari in una determinata zona, quanto quello di *identificare sovradotazioni o sottodotazioni relative tra i diversi centri*, rispetto alla distribuzione stabilita a livello nazionale. Le metodologie di allocazione delle risorse sviluppate in quel periodo in Gran Bretagna andavano quindi nel senso di favorire una *allocazione di un dato ammontare di risorse nelle diverse aree improntato ai criteri dell'efficienza, e cioè rapportato ai fabbisogni misurabili*, in altri termini legato alle misurazioni dell'*output*.

Dalla consultazione dei menzionati documenti britannici emerge che *differenze di efficienza e di performance tra le componenti territoriali del Corpo di polizia nazionale sono un dato di fatto*, e che lo stimolo a emulare i corpi territoriali che esibiscono le migliori *performance* (vedansi le classifiche stilate nei suddetti studi) può condurre a miglioramenti complessivi *della spesa nazionale* per l'ordine pubblico e la sicurezza.

E – Ministero della pubblica istruzione

INDICE

Sintesi	216
1. Profili generali	218
1.1 <i>Dati di bilancio</i>	218
1.2 <i>La classificazione per programmi e missioni</i>	220
2. Il quadro delle criticità	222
2.1 <i>Perché tanti docenti?</i>	224
3. Interventi per la riduzione della spesa per il personale	225
3.1 <i>La programmazione degli organici</i>	225
3.1.1 <i>Ulteriori raccomandazioni</i>	227
3.2 <i>La ridotta dimensione delle classi e la frammentazione della rete scolastica</i>	228
3.2.1 <i>Il meccanismo di formazione delle classi</i>	228
3.2.2 <i>La dimensione ridotta dei plessi scolastici e la razionalizzazione della rete</i>	231
3.2.3 <i>I vincoli sulla formazione delle classi</i>	233
3.3 <i>La sperimentazione ai sensi dell’art. 2, commi 417ss della l.f. 2008</i>	235
3.4 <i>I rapporti tra governi e la budgetizzazione delle spese per il personale</i>	237
3.5 <i>La distribuzione territoriale del personale del Ministero</i>	238
3.6 <i>L’integrazione scolastica</i>	240
3.6.1 <i>La crescita costante degli alunni portatori di handicap e degli insegnanti di sostegno</i>	240
3.6.2 <i>Alcune criticità dell’integrazione scolastica</i>	243
3.6.3 <i>Interventi correttivi</i>	245
4. Altri interventi per il miglioramento dell’efficienza e dell’efficacia della spesa per l’istruzione	250
4.1 <i>La valutazione delle scuole</i>	250
4.2 <i>L’autonomia finanziaria delle scuole</i>	252
4.3 <i>La valutazione dei dirigenti scolastici</i>	254
4.4 <i>Il reclutamento dei docenti</i>	258
4.5 <i>L’organizzazione del tempo di lavoro degli insegnanti</i>	260
4.6 <i>Valutazione e incentivazione del personale docente</i>	262
Appendici	265
A.1 <i>Un approfondimento sul personale scolastico</i>	265
A.1.1 <i>Docenti</i>	265
A.1.2 <i>Il personale Ata</i>	267
A.2 <i>Un approfondimento sulla determinazione del fabbisogno di organici</i>	268
A.2.1 <i>Il sistema attuale</i>	268
A.2.2 <i>Lineamenti di un modello alternativo</i>	269
A.2.3 <i>Alcune simulazioni</i>	270
A.2.4 <i>Contratti a tempo determinato e indeterminato</i>	272
A.2.5 <i>Il riequilibrio in corso: gli organici per il 2008</i>	273
A.3 <i>Un modello per la spiegazione del numero di studenti per classe nella scuola primaria e secondaria di I grado</i>	274
A.4 <i>La sperimentazione prevista dalla legge finanziaria per il 2008</i>	276

Tabelle

- Tab. 1* – Ministero della pubblica istruzione: stanziamenti iniziali e finali di competenza, impegni e pagamenti
- Tab. 2* – Ministero della pubblica istruzione: impegni per Centro di responsabilità
- Tab. 3* – Ministero della pubblica istruzione: stanziamenti iniziali di competenza per categoria economica
- Tab. 4a* – Ministero della pubblica istruzione: stanziamenti iniziali per missioni, programmi e Centri di responsabilità
- Tab. 4b* – Ministero della pubblica istruzione: impegni per missioni, programmi e Centri di responsabilità
- Tab. 5* – Livelli medi di apprendimento per ordine di scuola e materia
- Tab. 6* – Insegnanti a tempo indeterminato per classi di età
- Tab. 7* – Normativa relativa alla formazione delle classi
- Tab. 8* – Consistenza del personale per area e retribuzioni per lavoro straordinario pagate nell'anno 2006, per regione
- Tab. 9* – Alunni diversamente abili per livello scolastico
- Tab. 10* – Alunni diversamente abili e personale nella scuola statale per ripartizione geografica
- Tab. A1* – Quadro sintetico del personale docente della scuola statale
- Tab. A2* – Insegnanti a tempo indeterminato per classi di età
- Tab. A3* – Rapporti rilevanti per regione e ordine di scuola
- Tab. A4* – Prima simulazione
- Tab. A5* – Seconda simulazione
- Tab. A6* – Definizione degli organici per regione e attuazione delle riduzioni previste dall'art. 1, comma 605, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007)
- Tab. A7* – Risparmi potenziali ottenibili dalla riorganizzazione della rete scolastica

Figure

- Fig. 1* – Relazione esistente tra retribuzioni complessive e retribuzioni per alunno
- Fig. A1* – Dinamica degli insegnanti a tempo indeterminato e determinato annuale
- Fig. A2* – Numero medio di alunni stimati per classe in rapporto alla dimensione dei plessi

Riquadri

1. Formazione delle classi e guadagni d'efficienza
2. Risultati della regressione multipla avente come variabile dipendente «alunni con handicap/posti di sostegno». Scuole primarie e secondarie. Anno scolastico 2006-07
3. La valutazione degli apprendimenti secondo l'Invalsi
4. Le proposte dell'Invalsi in merito alla valutazione dei dirigenti scolastici

Sintesi

La scuola italiana presenta problemi ben noti, già evidenziati dal Quaderno bianco redatto dal Mef e dal Mpi (2007), dal Rapporto intermedio di questa Commissione (ottobre 2007), da varie pubblicazioni del Ministero della pubblica istruzione e da studi e ricerche effettuati da enti pubblici e privati. In sintesi, la spesa per studente si pone su valori elevati rispetto agli altri Paesi Ocse; il rapporto docenti/studenti è più alto, le classi sono mediamente più piccole, gli orari di lezione più estesi; ciononostante, i risultati misurati attraverso test di apprendimento applicati con metodologie consolidate a livello internazionale (principalmente l'indagine Pisa di fonte Ocse) sono assai modesti rispetto agli altri paesi sviluppati, e per di più sono declinanti negli ultimi anni. Esiste, inoltre, una preoccupante variabilità nei risultati tra aree del paese, tipologie di scuola e singoli istituti, che suggerisce una difficoltà del sistema educativo italiano a garantire una effettiva uguaglianza delle opportunità. Il corpo docente, ormai quasi totalmente femminile (soprattutto nei livelli inferiori dell'ordinamento scolastico), è anziano e poco motivato. Lavora un numero di ore inferiore rispetto alla media Ocse, ma ha una retribuzione più bassa (anche quando si tenga conto delle minori ore di insegnamento rispetto alla media) con una progressione retributiva molto modesta e lenta e una totale assenza di carriera (tutti i docenti di ruolo sono inquadrati in un unico livello).

Sull'elevato rapporto docenti/alunni incidono anche le modalità dell'integrazione scolastica degli alunni portatori di handicap: gli insegnanti di sostegno sono quasi l'11% del totale, e l'obbligo di costituire classi più piccole in presenza di alunni «certificati» comporta una ulteriore dilatazione del corpo docente. Le procedure di formazione degli organici, piuttosto farraginose, che portano a definire un organico di diritto, poi (attraverso una contrattazione fra scuole e Uffici scolastici regionali) un organico di fatto e, infine, un organico «di fatto-di fatto» che comprende le supplenze assegnate direttamente dalle scuole, sono una concausa dell'alto rapporto docenti/studenti. Va menzionata infine la frammentazione delle competenze fra diversi livelli di governo, che rappresenta un ostacolo alla razionalizzazione della rete scolastica, attraverso la quale si potrebbe ridurre il numero di classi e, di conseguenza, di docenti.

Sulla qualità del servizio incidono poi altri fattori, quali le modalità di formazione e reclutamento dei docenti, la forte mobilità di questi ultimi, l'assenza di qualunque valutazione degli insegnanti, dei dirigenti scolastici e degli Istituti scolastici (salvo qualche iniziativa portata avanti autonomamente da qualche scuola). La stessa assenza di una valutazione sistematica e globale dei risultati conseguiti dagli alunni rappresenta una remora all'ottenimento di una maggiore efficienza ed efficacia dell'istruzione.

Le scelte politiche effettuate negli ultimi anni dimostrano comprensione delle difficoltà presenti, e gli interventi sviluppati con le ultime leggi finanziarie, di cui si dà conto brevemente nel Rapporto – dalla riorganizzazione del Ministero, alla determinazione degli organici; dai nuovi sistemi di finanziamento delle scuole, alla sperimentazione decisa con la l.f. 2008 – si muovono tutte nella giusta direzione, ma appaiono ancora insufficienti per raggiungere gli obiettivi cercati. In particolare, si tratta di perseguire, con cautela ma anche con determinazione, un processo di riduzione e riequilibrio territoriale nel rapporto docenti/studenti, avvicinandolo ai livelli europei, e utilizzare le risorse così risparmiate per sostenere le componenti di spesa che risultano anche in un confronto internazionale insufficientemente finanziate, dalla edilizia scolastica ai servizi agli studenti, ai sistemi di valutazione e di incentivazione di docenti e dirigenti scolastici. L'elevato turnover atteso dei docenti nei prossimi anni offrirà un'occasione forse irripetibile per raggiungere questi obiettivi.

La Ctfp ha affrontato le criticità sopra descritte, approfondendo in particolare le modalità di determinazione degli organici, i problemi connessi alla razionalizzazione della rete scolastica (che dovrebbe portare a una riduzione dei plessi e delle classi), le linee di intervento per realizzare il contenimento del costo del sostegno senza incidere sulla qualità del servizio, il problema del reclutamento e dell'incentivazione dei docenti, dei dirigenti scolastici e delle scuole, intese come organizzazioni complesse. Relativamente agli organici sono presentati degli approfondimenti realizzati nell'ambito di un gruppo di lavoro istituito per dare applicazione alla sperimentazione prevista dall'art. 2, commi 417-424 della l.f. 2008. Riguardo alla razionalizzazione della rete scolastica, la Ctfp ha effettuato delle simulazioni di cui si dà brevemente conto nel presente Rapporto. Da esse emerge la possibilità di cospicui risparmi di risorse. Infine, riguardo agli ultimi punti citati, la Ctfp pone in rilievo come la rilevazione sistematica dei risultati degli studenti rappresenti un elemento chiave che dovrebbe avere una tempestiva applicazione.

In sintesi, il Rapporto propone:

- un miglioramento nella capacità di programmazione, da parte del Mpi, dei fabbisogni del personale docente, sia nel breve che nel lungo periodo, tramite lo sviluppo di modellistiche appropriate, che consentano di stimare ex ante e con maggior precisione gli effetti degli interventi proposti;
- una ripresa del processo di razionalizzazione della rete scolastica, principale responsabile delle differenze nell'allocazione del personale tra territori, superando con metodiche appropriate (e qui suggerite) le difficoltà insite nella diversa attribuzione di compiti tra i diversi livelli di governo;
- una revisione delle deroghe esistenti per la formazione delle classi, ora troppo ampie, e che conducono a classi con pochi alunni, rendendole maggiormente in grado di tutelare i bisogni effettivi legati a particolari territori;
- una ripresa della sperimentazione in alcuni ambiti territoriali di un nuovo modello organizzativo, finalizzato all'aumento dell'efficienza e dell'efficacia della spesa, in grado di superare le difficoltà che derivano dalla frammentazione delle competenze in materia di istruzione pubblica; tale sperimentazione, introdotta dall'art 2, commi 417-424 della l.f. 2008, che avrebbe dovuto essere applicata dall'anno scolastico 2008-09, ha subito una battuta di arresto in seguito alla caduta del Governo Prodi;
- una riforma delle modalità dell'integrazione scolastica, principale responsabile della crescita del personale docente negli ultimi anni, coniugando una maggiore tutela degli studenti diversamente abili con una più adeguata gestione delle risorse pubbliche;
- il finanziamento e la messa a regime del sistema universale di valutazione degli apprendimenti predisposto dall'Invalsi, nonché la predisposizione di interventi adeguati per le scuole che da tale rilevazione risultino essere in maggiore difficoltà;
- l'introduzione di sistemi di incentivazione adeguati per i dirigenti scolastici, legati alla valutazione dei risultati delle scuole;
- una maggiore autonomia e flessibilità delle scuole nella gestione delle proprie risorse, comprensive del personale docente, aumentando il ruolo della contrattazione a livello di istituto rispetto a quella nazionale;
- il superamento dell'attuale sistema di crescita retributiva dei docenti basato unicamente sull'anzianità di servizio, sostituendolo con una valutazione periodica e, in prospettiva, con l'introduzione di una carriera per i docenti articolata in tre fasce, con differenziazione di alcune mansioni (ed eventualmente degli orari);

- la revisione delle politiche di reclutamento, che miri ad eliminare la formazione di un consistente e sistematico precariato, e a incentivare la scelta della professione docente da parte dei laureati migliori.

1. Profili generali

1.1 Dati di bilancio

Le tabelle 1 e 2 presentano alcuni valori relativi alla spesa del Mpi dal 2002 al 2008 (per quest'ultimo anno, sono disponibili solo gli stanziamenti iniziali). La tabella 1 mostra l'usuale sottostima degli stanziamenti iniziali di competenza rispetto a quelli definitivi e, fino al 2006, l'eccedenza degli impegni sugli stanziamenti. L'evidente difficoltà nella programmazione finanziaria che questi scostamenti rilevano, dipende essenzialmente dal fatto che il Mpi presenta una componente preponderante di spese fisse, prevalentemente stipendi, per le quali lo stanziamento non costituisce limite di spesa. Inevitabilmente, la differenza tra i diversi aggregati di spesa diventa più accentuata negli anni di rinnovo dei contratti di lavoro (2003 e 2006), quando arretrati e incrementi a regime vengono contabilizzati assieme. Nel 2007 tuttavia le grandezze contabili appaiono sostanzialmente in linea le une con le altre, con gli impegni leggermente inferiori agli stanziamenti definitivi. La tabella 1 riporta infine gli stanziamenti iniziali per il 2008, che pongono la spesa complessiva preventivata per questo Ministero attorno ai 42 miliardi di euro.

Tab. 1 – Ministero della pubblica istruzione: stanziamenti iniziali e finali di competenza, impegni e pagamenti (mln di euro)

	2002*	2003*	2004*	2005*	2006**	2007	2008
Stanziamenti iniziali di competenza	45.692	47.143	49.987	51.420	50.453	42.174	42.458
Stanziamenti definitivi di competenza	47.580	50.910	51.860	51.604	53.841	44.359	..
Impegni	47.662	51.873	51.964	51.835	57.046	42.696	..
Pagamenti	47.634	53.696	52.570	51.696	57.379	43.030	..

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Miur)

**I dati riportati fino al 30 settembre 2006 contengono anche le risultanze contabili relative alle funzioni poi confluite nel Ministero dell'università e ricerca

La tabella 2 riporta i dati di spesa per Centri di responsabilità e chiarisce anche l'organizzazione interna del Ministero e la distribuzione delle responsabilità fra Cdr. Con la riforma organizzativa approvata nel 2003¹, le strutture centrali del Ministero (allora denominato Miur) sono state riorganizzate dal 2004 in due soli dipartimenti: il Dipartimento per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione e il Dipartimento dell'istruzione. Entrambi i dipartimenti costituiscono dei Cdr: il Cdr "Gestione ministeriale del bilancio" per il Dipartimento per la programmazione e gestione e il Cdr "Sviluppo istruzione" per il Dipartimento per l'istruzione.

Con la riforma anche la struttura territoriale del Ministero è stata rivista, attraverso la soppressione delle Sovrintendenze e dei Provveditorati agli studi e l'introduzione degli Uffici scolastici regionali (Usr), a ciascuno dei quali è stato preposto un direttore generale. Si tratta di 18 uffici, uno per ciascuna delle regioni a statuto ordinario e per le regioni a statuto speciale (Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia) che, a differenza della Valle d'Aosta e delle due

¹ A seguito della legge 28 marzo 2003, n.53 e del successivo d.p.r. dell'11 agosto 2003.

Province autonome di Trento e Bolzano, non hanno assunto la competenza finanziaria esclusiva sulla scuola. Gli Uffici costituiscono autonomi Centri di responsabilità, sono dotati di una propria dotazione finanziaria, definita sulla base della consistenza della popolazione scolastica della regione amministrata, e sono organizzati sul territorio per funzioni. Sul territorio provinciale (o anche sub-provinciale) sono organizzati in centri di supporto amministrativo alle scuole (Centri servizi amministrativi, Csa). Gli Uffici regionali hanno competenze in merito alla assegnazione delle risorse finanziarie e di personale alle istituzioni scolastiche, al reclutamento e mobilità del personale scolastico e ai rapporti con le regioni e gli enti locali.

Dal 2007, a seguito della scissione del Ministero nei due Ministeri, della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca, che ha avuto luogo nel corso del 2006, sono stati individuati i nuovi Cdr del Mpi: il Dipartimento della programmazione e il Dipartimento per l'istruzione. A livello centrale opera anche il Cdr "Gabinetto", che, come prima del 2007, svolge attività varie, per lo più attività di supporto tecnico ed amministrativo, alle dipendenze del Ministro.

Nel complesso, come si evince dalla tabella 2, le risorse utilizzate sotto la diretta responsabilità delle strutture centrali del Ministero sono assai limitate rispetto al totale delle spese. Quasi tutta la spesa è gestita a livello regionale.

Tab. 2 – Ministero della pubblica istruzione: impegni per Centro di responsabilità (mln di euro)

	2002*		2003*		2004*		2005*		2006**		2007	
	v.a.	v.a.	var. annua %									
Affari generali e sistema informativo	333	339	1,8	375	10,5	0		0		0		
Gabinetto	20	22	10,2	20	-6,6	17	-14,7	16	-6,3	12	-25,3	
Servizio affari economico finanziario	357	344	-3,7	506	47,2	0		0		0		
Servizio automazione ed informatica	13	27	111,7	18	-31,2	0		0		0		
Servizio per la comunicazione	15	22	51,6	14	-38,1	0		0		0		
Servizi nel territorio	164	202	23,4	613	203,7	0		0		0		
Sviluppo Istruzione	72	91	25,9	132	45,5	187	41,9	206	10,2	0	-100,0	
Studi e documentazione	1	2	29,6	2	7,0	0		0		0		
Ufficio scolastico regionale per la Lombardia	4.789	5.338	11,5	5.238	-1,9	5.261	0,4	6.167	17,2	5.304	-14,0	
Ufficio scolastico regionale per il Piemonte	2.389	2.638	10,4	2.575	-2,4	2.603	1,1	3.009	15,6	2.564	-14,8	
Ufficio scolastico regionale per la Liguria	820	890	8,6	871	-2,1	874	0,3	1.014	16,0	866	-14,6	
Ufficio scolastico regionale per il Veneto	2.662	2.831	6,4	2.742	-3,2	2.778	1,3	3.245	16,8	2.805	-13,6	
Ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna	2.033	2.246	10,5	2.195	-2,3	2.222	1,3	2.600	17,0	2.237	-14,0	
Ufficio scolastico regionale per il Friuli V.G.	694	759	9,3	740	-2,4	747	0,9	871	16,6	746	-14,4	
Ufficio scolastico regionale per la Toscana	2.006	2.208	10,1	2.139	-3,1	2.137	-0,1	2.485	16,3	2.143	-13,7	
Ufficio scolastico regionale per l' Umbria	550	609	10,8	583	-4,3	589	1,0	677	15,0	576	-14,9	
Ufficio scolastico regionale per il Lazio	3.327	3.720	11,8	3.582	-3,7	3.625	1,2	4.161	14,8	3.494	-16,0	
Ufficio scolastico regionale per la Marche	965	1.068	10,7	1.046	-2,1	1.037	-0,9	1.208	16,6	1.027	-15,0	
Ufficio scolastico regionale per il Molise	257	296	15,3	288	-2,7	238	-17,3	311	30,6	260	-16,4	
Ufficio scolastico regionale per l'Abbruzzo	925	1.007	8,9	1.001	-0,7	964	-3,7	1.118	16,0	923	-17,4	
Ufficio scolastico regionale per la Puglia	3.053	3.362	10,1	3.326	-1,1	3.264	-1,9	3.785	16,0	3.143	-17,0	
Ufficio scolastico regionale per la Campania	4.823	5.259	9,0	5.162	-1,8	5.164	0,0	5.931	14,8	4.912	-17,2	
Ufficio scolastico regionale per la Basilicata	554	584	5,3	574	-1,7	572	-0,4	652	14,0	546	-16,2	
Ufficio scolastico regionale per la Calabria	1.893	2.073	9,6	2.058	-0,7	2.025	-1,6	2.303	13,8	1.912	-17,0	
Ufficio scolastico regionale per la Sardegna	1.303	1.400	7,5	1.354	-3,3	1.337	-1,2	1.531	14,5	1.292	-15,6	
Ufficio scolastico regionale per la Sicilia	3.943	4.338	10,0	4.256	-1,9	4.231	-0,6	4.884	15,4	4.122	-15,6	
Università						11.355		10.320	-9,1	0	-100,0	
Gestione ministeriale del bilancio						608		553	-9,0	0	-100,0	
Programmazione e coordinamento	9.703	10.197	5,1	10.555	3,5	0		0		0		
Dipartimento per la programmazione										3.380		
Dipartimento per l'istruzione										432		
TOTALE	47.662	51.873	8,8	51.964	0,2	51.835	-0,2	57.046	10,1	42.696	-25,2	

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Miur)

** I dati contengono, fino al 30 settembre 2006 le risultanze contabili, relative alle funzioni poi confluite nel Mur.

L'evoluzione degli impegni nel tempo per gli Uffici scolastici regionali riflette il trend generale delle spese del Ministero, che a sua volta, come già ricordato, riflette essenzialmente le tendenze della politica del personale. Si osservi, confrontando il dato per il 2007 con quello degli anni precedenti, che appare confermata la crescita più marcata (o una minore decelerazione nel caso del 2007) della spesa degli Usrc delle regioni centro-settentrionali rispetto a quelle delle regioni meridionali e insulari: un trend che riflette il (lento) riequilibrio in corso nella dotazione del personale docente tra regioni, alla luce del diverso andamento della popolazione scolastica. La suddivisione per categorie economiche chiarisce ulteriormente la struttura della spesa di questo Ministero; nel 2008 (cfr. tab.3) su 42,5 miliardi totali di stanziamenti, solo 125 milioni sono destinati alla spesa in conto capitale. Dei circa 42,3 miliardi di spesa corrente residua, 40 circa sono assorbiti dalle spese per il personale (al lordo di Irap sulle retribuzioni). L'unico altro fondo di qualche rilievo è costituito dai contributi alle scuole private (trasferimenti correnti a imprese nella tabella 3), per circa 500 milioni di euro.

Tab. 3 – Ministero della pubblica istruzione: stanziamenti iniziali di competenza per categoria economica (mln di euro, anno 2008)

SPESE CORRENTI	42.332
Redditi di lavoro dipendente	38.478
Consumi intermedi	661
Imposte pagate sulla produzione	2.347
Trasferimenti correnti a PA	9
Trasferimenti correnti a famiglie e Isp	8
Trasferimenti correnti ad imprese	535
Trasferimenti correnti ad estero	0
Interessi passivi e redditi da capitale	0
Altre uscite correnti	294
SPESE IN CONTO CAPITALE	126
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	24
Contributi agli investimenti	102
Contributi agli investimenti ad imprese	0
Contributi agli investimenti ad estero	0
Acquisizioni di attività finanziarie	0
Altre uscite in conto capitale	0
TOTALE	42.458

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

1.2 La classificazione per programmi e missioni

Ulteriori delucidazioni sulle caratteristiche della spesa di questo Ministero sono offerti dalla tabella 4, che presenta la scomposizione della spesa nelle quattro missioni e i tredici programmi in cui vengono suddivise, nella nuova classificazione di bilancio, le funzioni svolte dal Mpi. La tabella 4a presenta i dati relativi agli stanziamenti iniziali per il 2007; quella successiva, agli impegni riferiti allo stesso anno. È più utile il riferimento a quest'ultimo aggregato, perché risultano minori i fondi non attribuiti ai diversi programmi rispetto agli stanziamenti iniziali ("fondi da ripartire").

Le tabelle 4a e 4b mostrano l'assoluta preminenza dei programmi relativi all'educazione dei giovani in età scolare e pre-scolare rispetto ad ogni altra attività svolta dal Ministero. Per gli impegni, la missione *Istruzione scolastica* assorbe da sola 42,6 miliardi dei 42,7 miliardi di spesa

complessivi; le altre tre missioni messe assieme superano di poco i 130 milioni di euro. Assai scarse appaiono le risorse dedicate all'educazione degli adulti (12 mln) e all'educazione post-secondaria (95 mln) e limitate le risorse destinate alla ricerca per la didattica (28 mln) e agli impegni internazionali (7 mln). Come già osservato nel *Rapporto intermedio*, l'abbinamento tra programmi e Centri di responsabilità non appare ottimale, in quanto non tutti i programmi risultano imputati a un unico Cdr, come sarebbe, in linea di principio, auspicabile. Per il Mpi qualche sovrapposizione di competenze tra centro e periferia appare comunque inevitabile. In particolare, la struttura organizzativa attuale basata su 18 Uffici regionali appare assolutamente funzionale rispetto alla architettura costituzionale, che attribuisce alle regioni un'ampia competenza in materia di pubblica istruzione. Si ribadisce inoltre, come già discusso nel *Rapporto intermedio*, che mentre è importante per finalità di rappresentazione la suddivisione in programmi diversi della istruzione primaria e di quella secondaria, non sarebbe utile irrigidire l'attribuzione delle risorse tra i due programmi in sede di sessione di bilancio. Metterebbe in crisi, introducendo inutili rigidità nel bilancio, gli *istituti comprensivi*, che viceversa hanno condotto a miglioramenti nella qualità del servizio, consentendo inoltre notevoli risparmi sui costi amministrativi.

Tab. 4a – Ministero della pubblica istruzione: stanziamenti iniziali per missioni, programmi e Centri di responsabilità (mln di euro, anno 2007)

Missioni/programmi	Ministero della pubblica istruzione					Totale missioni/programmi per altri ministeri
	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione e all'opera del Ministro	Dipartimento per l'istruzione	Dipartimento per la program. Ministeriale, gest. bilancio, risorse umane e informazione	Uffici scolastici regionali	Totale missioni/programmi ministero	
Miss.: 004 - L'Italia in Europa e nel mondo	0	8	0	0	8	25.211
Prog.: 005 - Cooperazione in materia culturale	0	8	0	0	8	0
Miss.: 017 - Ricerca e innovazione	0	27	1	0	28	4.414
Prog.: 016 - Ricerca per la didattica	0	27	1	0	28	0
Miss.: 022 - Istruzione scolastica	0	369	3.397	40.028	43.795	165
Prog.: 001 - Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	0	120	29	312	461	0
Prog.: 002 - Istruzione prescolastica	0	16	441	3.977	4.435	0
Prog.: 003 - Istruzione elementare	0	4	1.030	12.161	13.195	0
Prog.: 004 - Istruzione secondaria inferiore	0	2	552	9.538	10.092	0
Prog.: 005 - Istruzione secondaria superiore	0	89	1.231	13.474	14.795	0
Prog.: 006 - Istruzione post secondaria	0	68	0	27	96	0
Prog.: 007 - Istruzione degli adulti	0	1	0	12	12	0
Prog.: 008 - Diritto allo studio, condizione studentesca	0	63	115	0	178	0
Prog.: 009 - Istituzioni scolastiche non statali	0	5	0	527	531	0
Miss.: 032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	14	35	56	0	104	3.710
Prog.: 002 - Indirizzo politico	14	0	0	0	14	424
Prog.: 003 - Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	0	35	56	0	91	2.224
Miss.: 033 - Fondi da ripartire	0	0	424	0	424	5.067
Prog.: 001 - Fondi da assegnare	0	0	424	0	424	4.118
Totale	14	439	3.879	40.028	44.359	45.334

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

Tab.4b – Ministero della pubblica istruzione: impegni per missioni, programmi e Centri di responsabilità (mln di euro, anno 2007)

Missioni/programmi	Ministero della pubblica istruzione					Totale missioni/programmi per altri ministeri
	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione e all'opera del Ministro	Dipartimento per l'istruzione	Dipartimento per la program. Ministeriale, gest. bilancio, risorse umane e informazione	Uffici scolastici regionali	Totale missioni/programmi ministero	
Miss.: 004 - L'Italia in Europa e nel mondo	0	7	0	0	7	22.602
Prog.: 005 - Cooperazione in materia culturale	0	7	0	0	7	0
Miss.: 017 - Ricerca e innovazione	0	27	1	0	28	2.750
Prog.: 016 - Ricerca per la didattica	0	27	1	0	28	0
Miss.: 022 - Istruzione scolastica	0	364	3.325	38.872	42.561	157
Prog.: 001 - Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	0	117	28	298	443	0
Prog.: 002 - Istruzione prescolastica	0	16	432	3.861	4.310	0
Prog.: 003 - Istruzione elementare	0	4	1.009	11.807	12.820	0
Prog.: 004 - Istruzione secondaria inferiore	0	2	538	9.260	9.801	0
Prog.: 005 - Istruzione secondaria superiore	0	89	1.202	13.081	14.372	0
Prog.: 006 - Istruzione post secondaria	0	68	0	27	95	0
Prog.: 007 - Istruzione degli adulti	0	1	0	12	12	0
Prog.: 008 - Diritto allo studio, condizione studentesca	0	62	115	0	177	0
Prog.: 009 - Istituzioni scolastiche non statali	0	5	0	526	531	0
Miss.: 032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	12	34	54	0	100	3.434
Prog.: 002 - Indirizzo politico	12	0	0	0	12	389
Prog.: 003 - Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	0	34	54	0	88	2.015
Miss.: 033 - Fondi da ripartire	0	0	0	0	0	199
Prog.: 001 - Fondi da assegnare	0	0	0	0	0	158
Totale	12	432	3.380	38.872	42.696	31.705

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

2. Il quadro delle criticità

Il sistema educativo italiano presenta delle *anomalie* evidenti nei confronti degli analoghi sistemi educativi dei principali paesi sviluppati, sistemi in genere caratterizzati da livelli di *performance* media più elevate, minore dispersione negli apprendimenti tra gli studenti e minori abbandoni degli studi. La principale di queste anomalie è rappresentata dalla *presenza di un numero di docenti, in rapporto al numero degli studenti, molto più elevato rispetto alla media*: un sovrappiù variamente valutabile tra il 55 e il 10%, a seconda del livello di scuola considerato (cfr. *Rapporto intermedio* tab.8)². Un numero così elevato di docenti ha come contropartita finanziaria immediata una *spesa per l'istruzione pubblica di uno studente particolarmente più alta della media Ocse* (circa il 15% in più nel 2003, 5.200 euro a fronte di una media Ocse di 4.600, cfr. *Rapporto intermedio* tab. 6), di cui la spesa per il personale rappresenta di gran lunga la quota prevalente, circa l'86% (mentre, in media, nei paesi Ocse è pari all'82%, cfr. *Rapporto intermedio* tab.7). Per contrasto, inferiori alla media risultano essere la spesa in conto capitale (gli investimenti sul patrimonio edilizio scolastico) e l'altra spesa corrente (trasporti, mense e altri servizi agli studenti). Risultano anche assenti nel contesto italiano, altra *anomalia* importante rispetto alla realtà dei principali sistemi avanzati, meccanismi di valutazione nazionale degli apprendimenti e sistemi di incentivazione adeguati per il personale, dai docenti ai dirigenti scolastici. In particolare, nonostante l'elevata spesa per il personale, gli stipendi medi degli insegnanti italiani per ora lavorata appaiono inferiori a quelli medi esteri. Inoltre, l'assenza di una carriera per gli insegnanti e la carenza di strumenti incentivanti di rilievo nelle retribuzioni, rendono queste ultime estremamente "piatte", a differenza di quanto si riscontra all'estero (dove la crescita delle retribuzioni è più rapida e più consistente). Questi difetti del

² Il dato non considera i docenti di sostegno, esclusi dai confronti internazionali per consentire la comparabilità di sistemi educativi diversi anche relativamente alle modalità di integrazione degli studenti diversamente abili. Nel contesto italiano i docenti di sostegno rappresentano circa l'11% dei docenti complessivi; cfr. più avanti.

sistema retributivo, a loro volta, si riflettono sulla scarsa capacità di attrazione della carriera insegnante nei confronti dei più capaci, e nella difficoltà di motivare e formare adeguatamente il personale già inserito, in un circolo vizioso che rischia di avvitarsi ulteriormente.

A fronte del considerevole sforzo finanziario esercitato da parte del settore pubblico, i risultati sul lato degli apprendimenti, pur scontando il ritardo storico del Paese nei confronti degli altri paesi avanzati europei, non appaiono soddisfacenti. I confronti internazionali, a fronte di una scuola elementare nella media Ocse, presentano risultati particolarmente sconcertanti per i quindicenni, cioè dopo la scuola media inferiore e all’inizio della scuola superiore. Quel che è peggio, il *divario rispetto ai principali Paesi europei appare in crescita piuttosto che in riduzione*, come testimoniato dal recentissimo rapporto Ocse (dicembre 2007). Ciò evidenzia una bassa e declinante qualità della spesa. Sul piano dell’*equità*, un altro elemento di seria preoccupazione messo in luce da queste analisi internazionali sui quindicenni, forse perfino più preoccupante del dato medio, è la *dispersione* negli esiti degli apprendimenti. Se la differenza nei risultati tra *tipologie* di scuole (licei, istituti tecnici, scuole professionali) è in qualche modo comprensibile – sebbene non giustificabile – in un ordinamento come quello italiano che considera percorsi diversi per le scuole superiori e introduce presto la scelta dello studente fra le diverse offerte formative, impressionanti e difficili perfino da spiegare risultano essere le *differenze territoriali* (cfr. tab. 5). A fronte di un nord del Paese nella media Ocse, il centro e soprattutto il sud presentano viceversa gravi ritardi, con livelli di *performance* medi, soprattutto per le regioni meridionali, più vicini ad un paese in via di sviluppo che a quello di un paese sviluppato.

Tab. 5 – Livelli medi di apprendimento per ordine di scuola e materia (numeri indice, italia=100)

	Lettura e comprensione testi			Matematica			Scienze		
	Nord	Centro	Sud	Nord	Centro	Sud	Nord	Centro	Sud
Scuola primaria (1)	102,7	101,4	97,2	..	..	..	..	..	..
Scuola secondaria 1° grado	105,6	102,6	95,8	105,4	101,4	95,4	105,2	101,7	96,5
Scuola secondaria 2° grado	105,7	102,4	94,2	107	100,3	93,5	107,2	99,0	90,6
Media (1)	105,3	102,4	95,3	105,7	100,5	94,5	105,2	99,7	94,4

Fonte: tavola 1 da “*Quanto imparano gli studenti italiani*” di P.Cipollone e P.Sestito – elaborazione su dati Pirls 2001, Timms 2003, Cede 99, Pisa 2003 e Invalsi 2005. Al netto dei dati Invalsi 2005 per la scuola primaria.

Questi elementi suggeriscono alcuni primi, in una certa misura ovvii, interventi di razionalizzazione del sistema: la graduale ma costante riduzione del numero medio degli insegnanti (e del personale non docente) per alunno, e l’utilizzazione delle risorse così risparmiate per sostenere le componenti di spesa sotto-finanziate: il patrimonio edilizio scolastico, i servizi agli studenti, la valutazione dei docenti e delle scuole, il sostegno degli studenti e delle scuole in difficoltà, l’incentivazione e la formazione dei docenti e dei dirigenti, l’educazione degli adulti. Il Mpi ha già assunto l’obiettivo (senza ancora raggiungerlo) di perseguire un rapporto medio di 21 studenti per docente; è necessario che *progressivamente questo rapporto venga esteso fino ad avvicinare i livelli medi europei, in un arco temporale predeterminato*. Si osservi che l’età elevata dei docenti attuali (cfr. tab. 6 e Appendice A.1) e il conseguente elevato numero di pensionamenti atteso per i prossimi anni offrirà un’occasione forse irripetibile per intervenire sul sistema educativo italiano ed eliminarne le anomalie più palesi. Inoltre, la distribuzione territoriale per età dei docenti che vede una presenza maggiore dei docenti più anziani laddove il rapporto docenti/studenti appare più in eccesso rispetto alla media nazionale e peggiori sono i risultati in termini di apprendimento degli studenti consente anche di perseguire più agevolmente un obiettivo di riequilibrio territoriale e di miglioramento

della qualità del servizio, con l’inserimento di personale docente giovane e motivato laddove ve ne è più bisogno. Ma queste opportunità non si realizzeranno da sole; per coglierle, è *necessario da un lato correggere i meccanismi stessi che hanno condotto ad un numero così elevato di docenti, e dall’altro, utilizzare in modo appropriato le risorse che si verranno così a liberare.*

Tab. 6 – Insegnanti a tempo indeterminato per classi di età (anno 2006)

Regioni	<40	>=40<&<50	>=50<&<=60	>60
Piemonte	20%	33%	43%	3%
Lombardia	22%	34%	40%	4%
Veneto	20%	34%	42%	4%
Friuli V.	19%	35%	43%	4%
Liguria	16%	30%	48%	6%
Emilia Romagna	24%	31%	41%	4%
Toscana	18%	29%	46%	7%
Umbria	14%	32%	46%	8%
Marche	18%	31%	45%	6%
Lazio	16%	32%	43%	9%
Abruzzo	12%	31%	47%	10%
Molise	15%	30%	45%	10%
Campania	12%	33%	45%	10%
Puglia	13%	32%	45%	10%
Basilicata	10%	30%	51%	9%
Calabria	9%	25%	53%	14%
Sicilia	16%	34%	41%	10%
Sardegna	14%	33%	46%	8%

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mpi

2.1 Perché tanti docenti?

Ma perché ci sono tanti docenti nel contesto italiano? Tralasciando alcune peculiarità del sistema, che potrebbero essere corrette ma che sono essenzialmente di secondo ordine rispetto al tema qui in discussione (gli insegnanti di religione a carico dello Stato, per esempio), il numero degli insegnanti italiani risulta così elevato per le seguenti ragioni (discusse in maggior dettaglio nel *Rapporto intermedio*):

1. la dimensione limitata delle classi, inferiore alla media Ocse;
2. l’elevato numero di ore trascorse a scuola dagli alunni, superiore alla media Ocse;
3. l’orario di lavoro dei docenti, più breve che in altri Paesi Ocse;
4. la presenza di molti docenti che non insegnano (per incarichi sindacali, sopravvenuta inabilità all’insegnamento e altre ragioni);
5. la presenza di un gran numero di insegnanti di sostegno (ben l’11% del totale degli insegnanti);
6. i meccanismi stessi che conducono alla determinazione del fabbisogno degli organici per gli insegnanti curricolari.

Per la sua importanza, quantitativa come qualitativa, il sostegno merita una trattazione a parte (vedi par. 3.6). Per gli insegnanti curricolari, il loro numero è contabilmente il risultato di tre fattori: il *curriculum scolastico*, cioè il numero di ore che gli studenti devono passare sui banchi di scuola; la *dimensione della classi*, cioè il numero degli studenti per classe; e il *monte ore* e la specializzazione dei docenti. Dati questi tre fattori, il fabbisogno di docenti è

automaticamente determinato. L'evidenza internazionale, riassunta nel *Rapporto intermedio* e testimoniata da numerosi altri studi, mostra come il caso italiano presenti *difformità palesi* su tutti e tre questi punti: l'orario degli studenti, soprattutto per la scuola *elementare e media*, è più elevato della media Ocse (del 23% e del 7%, rispettivamente), minore è il numero degli studenti per classi (del 15% e del 25% rispettivamente), e minore è anche l'orario dei docenti (del 10% e del 15% rispettivamente)³.

Si osservi, inoltre, che l'elevato numero di docenti non è soltanto l'effetto di scelte fondamentali assunte dal legislatore nazionale, ma è in parte spia di una patologia del funzionamento del sistema. In particolare, il meccanismo che conduce alla determinazione degli organici di fatto, nonostante la presenza di una legislazione statale assai minuziosa sul tema, non è in realtà rigido. Il numero degli insegnanti è il risultato di una contrattazione tra le componenti locali della scuola (i dirigenti scolastici) e gli uffici ministeriali (i dirigenti degli Usr). I dirigenti scolastici, in particolare, hanno considerevoli margini di autonomia nell'ambito della formazione delle classi e dunque, di riflesso, nella determinazione degli organici, per la presenza di numerose deroghe che consentono di "interpretare" i vincoli legislativi⁴: per esempio, per le caratteristiche dichiarate degli ambienti scolastici (che possono risultare incapaci di accomodare più di un certo numero di studenti), e per la presenza di studenti disabili (che conducono a riduzioni nel numero di studenti per classi). Peggio ancora, in questa contrattazione i dirigenti scolastici non hanno alcun incentivo a risparmiare sul personale, visto che questo viene finanziato a pie' di lista dallo Stato centrale e che eventuali risparmi non si trasformano comunque in risorse in più per la scuola. Casomai, hanno dei forti disincentivi, dato che minori docenti implicano in genere maggiori conflitti con famiglie, i rappresentanti sindacali della scuola e altri interessi locali. Infine, la notevole frammentazione dei punti di offerta del servizio scolastico (oltre 40.000 plessi scolastici, di cui molti di piccole dimensioni) fa il resto. I dati riportati nel *Rapporto intermedio* e ripresi nelle analisi che seguono, confermano l'esistenza di questo problema. La varianza territoriale nel numero di docenti per classe è bassa, mentre molto ampia è la variabilità nel numero di studenti per classe (cfr. Appendice A.2). A fronte di una forchetta possibile di studenti per classe, tra 15 e 25, la distribuzione degli studenti per classe appare in realtà distorta verso il basso, con una percentuale elevata di scuole che presentano un numero particolarmente basso di studenti per classe (meno di 15 alunni).

3. Interventi per la riduzione della spesa per il personale

Ridurre strutturalmente il numero dei docenti richiede di intervenire su tutti i fattori che conducono ad un'espansione eccessiva del personale. In quanto segue si richiamano le possibili linee di azione.

3.1 La programmazione degli organici

Il primo passaggio consiste naturalmente in una *programmazione efficiente degli organici* da parte del Mpi, cioè nella capacità da parte del centro di definire – dato il numero atteso degli studenti per territorio (per regione, nell'attuale sistema di determinazione degli organici), le loro scelte formative attese, le caratteristiche dell'offerta formativa, la situazione edilizia delle scuole

³ Per queste percentuali, cfr. *Rapporto intermedio* tab.9.

⁴ La legge finanziaria per il 2008 ha introdotto qualche correttivo in questo senso, riportando al dirigente regionale la responsabilità sullo sdoppiamento delle classi e riducendo le deroghe per le province sottoposte a sperimentazione.

– un fabbisogno di docenti adeguato per quel territorio. Anche se per ragioni ovvie, la determinazione finale del numero dei docenti deve comunque coinvolgere i decisori locali (dirigenti degli Usr e dirigenti delle scuole), che conoscono meglio la situazione locale e possono perciò meglio tener conto di esigenze specifiche, *un modello analitico di determinazione a livello centrale del fabbisogno dei docenti, nel breve e nel lungo periodo, basato su principi chiari, trasparenti e verificabili, costituirebbe un benchmark utilissimo per la successiva contrattazione tra uffici ministeriali e decisori locali.*

Inoltre, la costruzione di tale modello avrebbe vantaggi ulteriori. Oltre a guidare la determinazione degli organici regionali nel breve periodo, consentirebbe al Mpi di stimare, in modo più accurato di quanto avvenga adesso, gli effetti sul fabbisogno dei docenti di interventi sui curricula scolastici, sui plessi o sugli orari dei docenti. In un'ottica di più lungo periodo, come già suggerito dal *Quaderno bianco*, dove un prototipo di un simile modello per il lungo periodo è presentato, consentirebbe di programmare con sufficiente anticipo la destinazione di nuovi docenti ai territori. Infine, consentirebbe di muoversi nella direzione di una *budgetizzazione* del fabbisogno di docenti, che come spiegato meglio nelle pagine seguenti, rappresenta probabilmente la chiave di volta per la soluzione dei problemi del sistema educativo italiano.

RACCOMANDAZIONE 1: Per la programmazione dei fabbisogni di docenti è opportuno che il Mpi si doti di un modello previsivo efficace che consenta di definire ex ante il numero di docenti per territorio, dato il numero atteso degli studenti, con qualche aggiustamento per tener conto delle peculiarità del territorio (scelte degli studenti per le scuole superiori, situazione dell'edilizia scolastica, presenza di studenti disabili, orografia, ecc.).

Si osservi che poiché il servizio è erogato in modo sostanzialmente uniforme sul territorio nazionale, ci si attende che tanto maggiore è la dimensione del territorio preso a riferimento per il calcolo (e dunque il numero di studenti) tanto più il rapporto docenti/studenti dovrebbe tendere a convergere tra i territori, perché tanto meno importanti dovrebbero essere gli elementi di disturbo che possono giustificare variazioni rispetto al trend medio.

Per la sua centralità nel processo di razionalizzazione del sistema, la Ctfp ha dedicato molti sforzi a questo tema, investigando i meccanismi attuali di determinazione degli organici su base regionale e studiando le banche dati esistenti, allo scopo di verificare la fattibilità della costruzione di un modello di previsione alternativo. L'indagine relativa ai meccanismi attuali di determinazione degli organici, riportati nell'Appendice A.2, mostra alcune carenze. L'attuale distribuzione degli organici su base regionale e provinciale non sembra rispondere del tutto a criteri di razionalità o di organizzazione efficiente del servizio, ma piuttosto al sedimentarsi storico degli sviluppi precedenti, che gli attuali meccanismi di determinazione degli organici su base regionale tendono a riprodurre piuttosto che a correggere. Di più, esiste una componente importante di contrattazione tra centro e periferia (in questo caso, gli Uffici regionali del Mpi) che conduce ad una determinazione regionale degli organici non del tutto trasparente. Importanti risparmi sarebbero conseguibili adottando un modello alternativo e spingendo con gradualità, ma anche con decisione, il sistema verso l'ottenimento di *benchmark* quantitativi uniformi sul territorio. L'Appendice A.2 presenta qualche simulazione in questo senso. Risulta che, se per esempio, si riportasse la distribuzione del rapporto insegnanti per studenti in tutto il territorio nazionale al livello medio delle cinque regioni "migliori", si otterrebbe un risparmio complessivo di oltre 34.000 cattedre. I dati riportati nell'Appendice A.2 mostrano inoltre, come già ricordato, che la componente relativa al numero di studenti per classi è quella che mostra la maggior varianza sul territorio nazionale (assieme al personale di sostegno, cfr. par. 3.5). E' dunque

prevalentemente su questo aspetto che è necessario intervenire, riportando il rapporto studenti per classi ad una condizione di maggiore uniformità.

3.1.1 Ulteriori raccomandazioni

Alla base delle presenti difficoltà di programmazione, esistono probabilmente più ragioni. Tra queste, forse una sottovalutazione dei vantaggi che una programmazione efficiente potrebbe comportare per la *governance* del sistema. La Ctfp ha verificato che sia le informazioni che le competenze per svolgerla esistono all'interno del Mpi, ma queste potenzialità non sono utilizzate in modo adeguato. La scelta di delegare all'esterno, a società private, molte delle funzioni di calcolo relative alla determinazione degli organici, per quanto giustificabile in una logica di specializzazione produttiva, ha condotto ad una parziale perdita della capacità di governo del sistema da parte del Mpi. È essenziale che almeno le funzioni alte di programmazione dei fabbisogni siano riportate all'interno del Ministero e che questo si attrezzi in modo adeguato per sfruttare appieno le informazioni disponibili.

RACCOMANDAZIONE 2: Per migliorare la capacità di programmazione, si raccomanda che le informazioni e le competenze, ora esistenti ma disperse nel Ministero, siano concentrate in un unico ufficio specificamente dedicato alla formulazione e gestione di modelli (di breve e lungo periodo) per la determinazione degli organici su base regionale e provinciale. Questo consentirebbe, fra l'altro, di simulare gli effetti di potenziali interventi di razionalizzazione del sistema prima di metterli in atto. Esso consentirebbe inoltre di offrire suggerimenti preziosi per gli interventi di razionalizzazione a livello locale, sostenendoli – se del caso – con incentivi adeguati.

Tra i molti vantaggi di un simile approccio si colloca anche un miglioramento della programmazione reale e finanziaria del servizio, con lo sviluppo di maggiori sinergie fra il Ministero e la Ragioneria Generale dello Stato. Una condivisione dei modelli di previsione, un'armonizzazione delle diverse banche dati esistenti tra Ragioneria e Mpi, uno scambio più serrato di informazioni consentirebbero notevoli miglioramenti nella capacità di *governance* complessiva del sistema, sia in termini di previsione degli effetti degli interventi, che di monitoraggio in itinere e di analisi a consuntivo.

RACCOMANDAZIONE 3: Per migliorare la capacità di programmazione e di monitoraggio da parte del Mef e del Mpi è anche necessario che prosegua e venga portato a compimento il processo di armonizzazione delle basi informative dei due ministeri, relative al personale della scuola, che tuttora differiscono a causa delle diverse finalità con cui i dati vengono raccolti (il «pagato» per la Ragioneria, le «teste» per il Mpi).

Questo processo di armonizzazione delle banche dati, su base almeno provinciale, è necessario anche per consentire di attuare al meglio le procedure di sperimentazione previste dalla legge finanziaria 2008 per il triennio successivo⁵ (cfr. par. 3.3)

⁵ Il primo anno scolastico interessato dalla sperimentazione avrebbe dovuto dunque essere il 2008-09. Come si dirà successivamente, l'avvio della sperimentazione è stato però bloccato dalla sopraggiunta crisi di Governo.

3.2 *La ridotta dimensione delle classi e la frammentazione della rete scolastica*

Alla ridotta dimensione delle classi è attribuibile una buona parte dello scostamento del rapporto docenti/alunni dalla media Ocse (per un terzo, secondo il *Quaderno bianco*). Alla varianza nella distribuzione di questa dimensione sul territorio, come si è già osservato, è d'altra parte attribuibile anche buona parte nella variazione del personale sul territorio (cfr. Appendice A.2). Comprendere le cause del fenomeno e suggerire interventi migliorativi rappresenta dunque un elemento essenziale nella razionalizzazione del sistema. Per quanto non tutti gli aspetti del problema possano essere chiariti sulla base delle informazioni disponibili, alcuni passi avanti sono stati compiuti nell'ambito dei lavori realizzati dalla Ctfp, in collaborazione con il Servizio studi della Ragioneria generale dello Stato.

3.2.1 *Il meccanismo di formazione delle classi*

La formazione delle classi attualmente avviene a livello di istituzione scolastica rendendo difficile accrescere la dimensione media delle classi. I singoli dirigenti scolastici decidono il numero di classi da costituire, dividendo il numero degli iscritti all'istituzione scolastica, per ciascun anno di corso, per i parametri massimi fissati dal d.m. n. 331/98, e le ripartiscono tra i plessi disponibili tenendo conto delle disponibilità di strutture. Di fatto, questo modo di costituire le classi non rende possibile avvicinare la dimensione media delle classi al numero massimo previsto dal d.m. n. 331/98. L'esercizio realizzato in collaborazione con il Servizio studi della Ragioneria generale dello Stato e riportato sinteticamente nel Riquadro 1, mostra quali effetti si produrrebbero qualora la costituzione delle classi fosse effettuata, anziché a livello di istituzione scolastica, ad un livello superiore. Questo significa che il numero delle classi da costituire non è determinato dividendo il numero degli iscritti all'istituzione scolastica, per ciascun anno di corso, per i parametri massimi fissati dal d.m. n. 331/98, ma partendo dal numero, molto maggiore, di iscritti alle istituzioni scolastiche che rientrano nel livello superiore specificato. Dall'esercizio svolto si nota che l'adozione di un ambito territoriale più ampio (nella simulazione effettuata, il comune ovvero il minimo tra il codice di avviamento postale e il distretto scolastico), potrebbe portare ad una riduzione assai consistente del numero di classi. Questi risultati confermano, in gran parte, i risultati di simulazioni simili presenti nel *Quaderno bianco*. Va sottolineato che tale operazione, se applicata, al pari di qualsiasi operazione di accorpamento di plessi, presenterebbe un "costo" in termini di maggiore distanza da percorrere per raggiungere la scuola da parte di alcuni studenti. L'esercizio condotto suggerisce tuttavia che il numero di studenti interessati da questi spostamenti sarebbe contenuto, anche se non è possibile determinare con esattezza a quanto ammonterebbero le maggiori distanze da percorrere.

Un altro svantaggio riguarda la limitazione delle possibilità di scelta dell'istituzione scolastica da parte delle famiglie degli alunni. Infatti, l'adozione di un ambito territoriale più ampio dell'istituzione scolastica comporta che non tutte le scelte delle famiglie verranno soddisfatte; alcuni alunni saranno inclusi in classi istituite presso istituzioni scolastiche diverse da quelle a cui si erano iscritti. Si può dire però che questo problema riguarda soltanto un numero di alunni marginale rispetto al complesso (quelli per i quali non è possibile costituire una classe nella scuola prescelta). Inoltre, una limitazione simile è già presente nelle strutture scolastiche che, per ragioni di spazio fisico a disposizione, non consentono a tutti gli alunni di vedere soddisfatte le proprie scelte. Il criterio più logico con cui gli alunni in "esubero" in una scuola possono essere assegnati ad un'altra scuola sembra essere quello della residenza: gli alunni più distanti dalla scuola sono anche quelli che sopporterebbero il disagio minore se

fossero costretti ad iscriversi ad una scuola diversa da quella prescelta. In alternativa, acquisirebbero il diritto a restare nella struttura prescelta quegli alunni che sono stati iscritti prima.

Sul piano operativo, si può immaginare di adottare la seguente procedura. Il Mpi dovrebbe definire standard nazionali di accessibilità che devono essere soddisfatti in ogni area territoriale (distanza massima degli studenti dalle scuole ovvero tempi massimi di spostamento per un utente) generalmente diversi in relazione all'ordine di scuola e all'età degli studenti; successivamente, agli Uffici regionali dovrebbe spettare la suddivisione del territorio di propria competenza in aree all'interno delle quali si possa assumere che gli standard nazionali di accessibilità (che si assume siano un dato del problema) siano rispettati, eventualmente ipotizzando l'introduzione di un servizio di trasporto scolastico degli studenti qualora questo non sia già attivato. Ai fini della determinazione degli organici, le classi dovrebbero essere costituite nell'ambito di queste aree dal dirigente regionale in coordinamento con i dirigenti scolastici delle scuole appartenenti a queste aree riportando gli alunni iscritti in queste aree, per ciascun anno di corso, ai parametri massimi definiti dal d.m. n. 331/98. Nell'esercizio riportato nel Riquadro 1, come criterio di accessibilità si è scelto, in via approssimativa, l'appartenenza degli studenti al medesimo comune, ovvero all'area minore tra codice di avviamento postale e distretto scolastico; in un'applicazione più corretta si tratterebbe di costruire bacini di utenza in grado di assicurare la medesima accessibilità agli studenti. L'ipotizzato ufficio studi del Mpi (cfr. Raccomandazione 2), a supporto degli Uffici scolastici regionali, potrebbe elaborare un modello di questo tipo utilizzando le informazioni dell'anagrafe dell'edilizia scolastica, dell'anagrafe degli studenti e delle iscrizioni.

Se questa operazione sembra auspicabile per la scuola primaria e per la scuola secondaria di I grado, lo è meno per la scuola secondaria di II grado visto il numero ridotto di queste e la loro minore densità sul territorio.

RACCOMANDAZIONE 4. Una delle ragioni principali alla base dell'elevato rapporto docenti/studenti in Italia è il numero ridotto di studenti per classe. A sua volta, questo rapporto dipende dai meccanismi di formazione delle classi, ora definite a livello di singola istituzione scolastica. In alternativa, ai fini della determinazione degli organici del personale docente della scuola primaria e secondaria di I grado, il numero di classi potrebbe essere calcolato applicando i parametri massimi previsti dal d.m. n. 331/98 al numero degli alunni iscritti in determinate aree territoriali (anziché a ciascuna istituzione scolastica). L'individuazione di queste aree territoriali, dovrebbe spettare agli Uffici scolastici regionali e dovrebbe seguire alla definizione di standard nazionali di accessibilità al servizio. Le aree territoriali dovrebbero generalmente essere diverse in relazione ai due ordini di istruzione considerati.

RIQUADRO 1 – FORMAZIONE DELLE CLASSI E GUADAGNI D'EFFICIENZA⁶

L'esercizio realizzato dal Servizio studi della Ragioneria consiste nell'esaminare gli effetti dell'adozione delle decisioni in materia di formazione delle classi, ad un livello superiore a quello attualmente vigente che opera formalmente a livello di istituzioni scolastiche ma più spesso a livello di singoli plessi scolastici (per tenere conto delle preferenze delle famiglie). Al riguardo, sono stati individuati due livelli decisionali distinti (e corrispondenti ambiti di aggregazione). Nel primo caso, il meccanismo di formazione delle classi opera sulla popolazione scolastica presente nei plessi del comune, mentre nel secondo caso esso considera come perfettamente mobile la popolazione scolastica ricadente nell'ambito di un certo codice d'avviamento postale, ed appartenenti ad uno stesso distretto scolastico regionale (i.e. prodotto logico tra c.a.p. e numero del distretto regionale).

La popolazione scolastica è stata ripartita in classi "teoriche" dividendo il numero di alunni, per anno di corso, in ciascun ambito di aggregazione per i parametri definiti dal d.m. n. 331/98. In particolare, si è assunto:

- il limite massimo di 25 studenti per classe;
- per la scuola secondaria di I grado, l'eguaglianza del numero delle classi nei diversi anni di corso;
- il limite di 20 alunni nelle classi ove siano ospitati alunni in situazione di handicap;
- l'esclusione dei plessi speciali (per ciechi, sordomuti, presso istituti ospedalieri ecc.) nonché delle eccezioni previste per piccole isole, comuni montani, aree con minoranze linguistiche.

Si è escluso lo sfruttamento della deroga del 10% al numero massimo di alunni previsto per classe, utilizzabile dalle scuole per ridurre lo scostamento tra numero di classi previsto ai fini dell'organico di diritto e numero effettivamente costituito all'inizio dell'anno scolastico (art. 9, d.m. n. 331/98). Nonostante il carattere "conservativo" del contesto delineato, i risultati delle simulazioni mostrano come, in realtà, gli effetti di un meccanismo di formazione delle classi più accentrato rispetto a quello attuale possano essere di significativo rilievo.

Il criterio di aggregazione basato sui codici d'avviamento postali dei singoli distretti scolastici produce effetti complessivi di razionalizzazione maggiori del criterio comunale, poiché è più elevato il numero di plessi presente in media in ciascun sottoinsieme oggetto di aggregazione. Se questo è vero in media, vi è pur tuttavia da considerare l'inversione della relazione esistente tra i due criteri nel passaggio dalle grandi aree urbane alle restanti aree geografiche. Per quanto riguarda le prime, l'utilizzo del c.a.p. riduce l'area dell'ambito di aggregazione rispetto a quanto avviene con il criterio comunale. Il contrario accade, invece, per le singole aree geografiche caratterizzate da città e comuni di dimensione inferiore.

I dati utilizzati sono quelli disponibili nei *data base* dell'Mpi per l'anno scolastico 2007-08. La scuola primaria rappresenta l'ordine di scuola per cui, in virtù della capillarità della diffusione sul territorio e della bassa dimensione media delle classi, più cospicui sono i risparmi.

Le stime suggeriscono che la formazione delle classi a livello comunale genererebbe un risparmio complessivo di circa 18.032 classi. Considerando come costante, al livello osservato nell'anno scolastico precedente (2006-07), il rapporto tra insegnanti curricolari dell'organico di fatto e classi, al risparmio complessivo in termini di classi corrisponderebbe una diminuzione degli insegnanti curricolari (cioè senza considerare quelli di sostegno) pari a circa 30.275 unità. È interessante notare come le riduzioni di classi appena mostrate siano state ottenute da un numero di comuni pari solo a circa il 35% del totale.

La determinazione delle classi a livello di codice d'avviamento postale e distretto scolastico conduce a risultati più pronunciati: il numero totale di classi risparmiate sale di oltre 3.200 unità, raggiungendo la cifra di 21.274. La formazione delle classi a livello di c.a.p. e distretto scolastico aumenta la loro dimensione media generale da 18,71 a 22,16 alunni per classe, con una maggiorazione media di 0,6 alunni rispetto alla simulazione comunale.

⁶ Il Riquadro è la sintesi di un più ampio lavoro di G. Cesaroni, "Formazione delle classi e guadagni di efficienza", (Ufficio studi della Ragioneria generale dello Stato), maggio 2008.

Dato il criterio di aggregazione comunale, i disagi dovuti agli spostamenti degli studenti derivanti dalla riduzione del numero delle classi saranno limitati nella generalità delle aree geografiche considerate. Essi possono però diventare di un certo rilievo nell'ambito dei grandi comuni urbani. Proprio a questo riguardo, l'applicazione del criterio c.a.p. e distretto scolastico sembra preferibile al fine di ridurre la dimensione degli spostamenti. L'adozione di tale criterio ha l'effetto di mitigare l'entità della riduzione delle classi nei grandi comuni urbani di circa 1.000 classi, limitando così a circa 17.000 classi il risparmio complessivo conseguibile in questa simulazione "mista".

Nel confronto con la scuola primaria, la minore numerosità sul territorio nazionale delle sedi della scuola secondaria di I grado e la minore consistenza della popolazione scolastica relativa determinano risultati di gran lunga inferiori.

I risparmi ottenuti dalla simulazione, che assume il comune come criterio di aggregazione, sono pari ad un totale di 2.674 classi: vale a dire il 3,5% del numero totale di classi preesistenti. La riduzione di insegnanti non di sostegno associabile a tale variazione di classi, calcolata come su esposto, è pari a circa 5.211 unità. La definizione delle classi a livello di c.a.p. e distretto scolastico accresce la dimensione dei risparmi, portandoli a 3.108 classi, per una corrispondente variazione di insegnanti pari a 6.057 unità. In questa ultima simulazione la dimensione media generale delle classi aumenta da 20,99 a 21,87 alunni per classe.

3.2.2 La dimensione ridotta dei plessi scolastici e la razionalizzazione della rete

Le ridotte dimensioni delle classi sono attribuibili anche alla *dimensione dei singoli plessi scolastici*. Esiste una eccessiva polverizzazione dei punti di offerta del servizio, che le razionalizzazioni degli anni passati non sono riusciti a intaccare se non marginalmente. Questo aspetto, come segnalato nel *Quaderno bianco*, amplifica l'effetto dei problemi evidenziati in precedenza. Si osservi che l'attuale distribuzione dei plessi scolastici sul territorio ha origini storiche, presumibilmente giustificabili al momento della loro introduzione, ma che poco hanno a che vedere con le esigenze attuali. Dati i miglioramenti nei collegamenti intervenuti nel frattempo⁷, non sarebbe impossibile ridisegnare una distribuzione dei plessi più efficiente, che consenta da un lato di rispondere all'esigenza di universalità del servizio sul territorio e dall'altro a quella di eliminare e/o di accorpare i plessi che presentano numeri particolarmente bassi di studenti per classe. Si osservi che questo avrebbe, oltre che effetti di riduzione della spesa, anche effetti di miglioramento nella qualità del servizio, perché i plessi marginali spesso non hanno la dimensione sufficiente per offrire servizi adeguati agli studenti, oltre alla didattica di base.

L'esercizio realizzato dalla Ctfp e riportato sinteticamente nell'Appendice A.3, mostra che un aumento della *dimensione media dei plessi scolastici* (misurata dal numero di classi per plesso) produrrebbe un aumento più che proporzionale del rapporto alunni/classi, e di conseguenza una riduzione dei docenti impiegati. Le economie di spesa che potrebbero emergere da un intervento di lungo periodo volto ad accrescere la dimensione media dei plessi sarebbero particolarmente rilevanti soprattutto nella scuola primaria, che presenta una articolazione territoriale molto accentuata. Per quel che riguarda la scuola secondaria di I grado, le economie deriverebbero principalmente dall'ampliamento dei plessi di dimensioni più ridotte (con un numero di classi per plesso inferiore a 10). Vale la pena sottolineare che tali risultati sono stati ottenuti ipotizzando l'aumento delle dimensioni medie dei plessi e non delle istituzioni scolastiche.

D'altra parte, l'idea di una riorganizzazione della rete scolastica non è nuova. Con il d.p.r. n. 233/98 è stato avviato un processo di riorganizzazione delle istituzioni scolastiche che ha

⁷ In qualche caso, a causa della accresciuta congestione del traffico, i tempi di percorrenza possono essere aumentati. Anche di questo aspetto si dovrebbe tenere conto.

portato ad una contrazione significativa del numero ed ad un ampliamento delle dimensioni delle stesse⁸. Questa riorganizzazione, che si è conclusa nel 2000-01, ha riguardato quasi esclusivamente le istituzioni scolastiche e non ha interessato in modo significativo i plessi. L'accorpamento di istituzioni scolastiche, mantenendo invariato il numero dei plessi in cui le scuole si articolano, ha comportato risparmi di personale amministrativo. Non può tuttavia influenzare il numero di docenti, in quanto non incide sul numero delle classi.

RACCOMANDAZIONE 5. Il numero ridotto di studenti per classe in Italia è anche il risultato di una eccessiva polverizzazione dei punti di offerta del servizio. E' auspicabile un processo di riorganizzazione della rete scolastica volto ad accrescere la dimensione (e quindi a ridurre il numero) dei plessi scolastici specialmente nell'istruzione primaria e secondaria di I grado. Tale processo dovrebbe essere sostenuto dal Mpi con l'avvio di uno studio che, utilizzando le informazioni esistenti sulle caratteristiche e le condizioni degli edifici scolastici e le previsioni relative alla popolazione scolastica (per un arco temporale di almeno 5 anni), individui i plessi che potrebbero essere accorpati sulla base dei seguenti criteri: a) riferimento a bacini di utenza potenziali, costruiti per ciascun plesso sulla base di tempi massimi di spostamento degli utenti (che ne garantiscano l'accessibilità), diversi per ogni ordine di istruzione (può essere maggiore per l'istruzione secondaria di I e, soprattutto, di II grado); b) riscontro della effettiva possibilità di conseguire una riduzione del numero delle classi (e quindi di spesa) dall'accorpamento dei plessi. A tal fine il Mpi si dovrebbe servire dell'ufficio studi del Ministero e degli Uffici scolastici regionali.

Un'obiezione che viene spesso sollevata contro l'ipotesi di interventi di razionalizzazione del servizio sul territorio, è che i plessi non rientrano più nelle competenze dello Stato centrale, ma degli enti territoriali, per cui non è più una prerogativa del governo centrale intervenire su questo fronte. Esistono due risposte possibili a questa obiezione. La prima consiste nel ricercare, nelle opportune sedi, il consenso delle amministrazioni regionali e locali interessate al piano di riassetto; amministrazioni che potrebbero condividere i benefici e ottenere eventuali compensazioni. Come si dirà nel paragrafo 3.4, questo approccio è in parte alla base della "sperimentazione" di cui all'art. 2, commi 417-424 della legge 21 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008). La seconda, più incisiva, è in termini dei rapporti corretti che dovrebbero intercorrere tra Stato centrale e enti territoriali in un sistema decentrato. Il titolo V della Costituzione italiana è molto chiaro su questo punto. La lettera m) dell'art. 117 attribuisce allo Stato il diritto di definire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; ne consegue che lo Stato ha anche il dovere di garantire che questi servizi siano adeguatamente finanziati sul territorio. Ma da nessuna parte è scritto che lo Stato è anche obbligato a finanziare l'inefficienza nell'offerta dei servizi. Nel campo dell'istruzione, data l'attuale distribuzione dei compiti tra centro e periferia, ciò significa che lo Stato ha l'obbligo di farsi carico del pagamento delle spese del personale solo nella misura in cui queste spese riflettono una *distribuzione efficiente del servizio*.

Il Mpi, supportato dagli Uffici scolastici regionali, potrebbe elaborare periodicamente (ad esempio, ogni dieci anni) un piano che individui l'assetto "minimo" che la rete scolastica dovrebbe avere per assicurare livelli efficienti nelle prestazioni. Qualora esistano significative discordanze tra le previsioni del Piano e la rete scolastica esistente, il Governo potrebbe provvedere a convocare la Conferenza unificata al fine di concordare con gli enti interessati

⁸ Il d.p.r. citato prevede che le istituzioni scolastiche per acquisire o mantenere la personalità giuridica devono avere, di norma, una popolazione scolastica, consolidata e prevedibilmente stabile almeno per un quinquennio, compresa tra 500 e 900 alunni.

l'accorpamento dei plessi, tenuto conto delle specificità territoriali e fatta salva la possibilità di mantenere in esercizio plessi "inefficienti" ponendone l'onere diretto e indiretto (connesso all'impatto sul numero di classi e di docenti) a carico delle amministrazioni regionali e locali.

RACCOMANDAZIONE 6. Per quello che riguarda la razionalizzazione della rete scolastica, si ritiene che, una volta definiti i tempi massimi di percorrenza per gli alunni, opportunamente differenziati per ordine di istruzione, il Mpi, servendosi degli Uffici scolastici regionali, dovrebbe individuare l'assetto "minimo" della rete scolastica. Qualora risultassero significative discordanze tra le previsioni del Piano e la rete scolastica esistente, il Governo dovrebbe concordare con gli enti territoriali l'accorpamento dei plessi, fatta salva la possibilità di mantenere in esercizio plessi "inefficienti" ponendone l'onere diretto e indiretto (connesso all'impatto sul numero di classi e di docenti) a carico delle amministrazioni regionali e locali.

3.2.3 I vincoli sulla formazione delle classi

Un'ulteriore ragione alla base del basso numero di studenti per classi è dovuta alla presenza di vincoli imposti dalla legislazione, che offrono la possibilità di derogare ai limiti generali in circostanze non sempre giustificate (cfr. tab. 7). In particolare, i comuni montani (leggi n. 991/52 e n. 657/57) hanno la possibilità di costituire classi con un numero di alunni inferiore a quello previsto per gli altri comuni. In considerazione del fatto che i comuni montani (totalmente montani) sono 4.143 e vi risiedono 12,6 milioni di abitanti circa, tale deroga appare piuttosto rilevante. La giustificazione di tale deroga risiede principalmente nella bassa densità demografica che caratterizza queste aree. L'esercizio econometrico svolto dalla Ctfp e riportato sinteticamente nell'Appendice A.3, suggerisce tuttavia che la qualifica di comune "montano" ha un effetto separato e aggiuntivo rispetto alla densità demografica sul rapporto studenti/classe⁹. In altri termini, si ha l'impressione che la deroga non catturi bene gli elementi territoriali che sono davvero rilevanti per lo svolgimento del servizio e ciò può costituire un incentivo a porre in essere comportamenti inefficienti. Se il problema è la densità demografica o le difficoltà nell'accessibilità alla scuola, meglio affrontarlo dando la deroga direttamente alle scuole che presentano queste caratteristiche, piuttosto che a tutte le scuole dei comuni "montani".

Un problema analogo si pone per le istituzioni scolastiche funzionanti in "aree a rischio di devianza minorile o caratterizzate dalla rilevante presenza di alunni con particolari difficoltà di apprendimento e di scolarizzazione". Poiché tra le più diffuse tipologie di handicap rientrano di fatto, se non di diritto, "rilevanti difficoltà di apprendimento"¹⁰, il rischio è che si verifichi una sovrapposizione delle tutele. Sarebbe meglio scegliere l'una o l'altra per evitare che in alcune aree, al riconoscimento della difficoltà di apprendimento come handicap, si aggiunga la possibilità di derogare ai vincoli imposti dal d.m. n. 331/98 in misura diversa da quanto previsto, appunto, per i portatori di handicap.

⁹ La qualifica di comune montano è legata all'altimetria, al dislivello e al reddito imponibile per ettaro, caratteristiche queste che non sembrano cogliere eventuali svantaggi che possono essere rilevanti per l'organizzazione del servizio scolastico.

¹⁰ Ai sensi della normativa in vigore, tali problematiche non rientrano fra quelle che danno diritto alla certificazione dell'handicap e all'assegnazione dell'insegnante di sostegno. Di fatto, però, si è spesso data una interpretazione estensiva della norma, certificando studenti con problemi di apprendimento, comportamentali o sociali non identificabili, a rigore, come handicap.

RACCOMANDAZIONE 7. *Alla radice del basso numero di studenti per classe, vi sono anche le deroghe previste dalla legislazione nazionale, che consentono la formazione di classi con un numero di alunni inferiore alla norma. Si ritiene che l'ambito di applicazione sia troppo ampio e si suggerisce che le deroghe vadano riviste nel senso di renderle effettivamente aderenti ai disagi che si vogliono cogliere. Questo riguarda in particolar modo la deroga prevista per i "comuni montani" e per le scuole funzionanti in "aree a rischio di devianza minorile o caratterizzate dalla rilevante presenza di alunni con particolari difficoltà di apprendimento e di scolarizzazione".*

Tab 7 – Normativa relativa alla formazione delle classi

Ordine di scuola	Limiti previsti nella formazione delle classi				
	Minimo	Massimo	Massimo con ripartizione	Deroga generale	Deroga particolare (1)
Scuola dell'infanzia (art. 14)	15	25	28	±10%	nessuno
Scuola primaria (art. 15)					
classi normali	10	25		±10%	nessuno
pluriclassi	6	12		±10%	nessuno
Scuola sec I grado (art. 16)					
prime classi	15	25	<30	±10%	nessuno
classi successive	15			±10%	nessuno
casi speciali (2)	10			±10%	nessuno
Scuola sec II grado (art. 18) (3)					
prime classi (e classi iniziali dei cicli conclusivi (4))	25	28	28 - <30 (5)	±10%	nessuno
prime classi casi speciali (6)	20			±10%	nessuno
classi iniziali dei cicli conclusivi, casi speciali (6)	15			±10%	nessuno
classi intermedie	20			±10%	nessuno
classi terminali	nessuno	nessuno		±10%	nessuno

Fonte: elaborazione Ctfp su d.m. 24 Luglio 1998, n. 331

(1) Nelle scuole funzionanti nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle zone abitate da minoranze linguistiche, nelle aree a rischio di devianza minorile o caratterizzate dalla rilevante presenza di alunni con particolari difficoltà di apprendimento e di scolarizzazione, possono essere costituite classi uniche per anno di corso e indirizzo di studi con numero di alunni inferiore a quello minimo e massimo stabilito (art. 21).

(2) Comuni montani, piccole isole, in zone a rischio di devianza giovanile, in aree geografiche abitate da minoranze linguistiche, in presenza di alunni con particolari difficoltà di apprendimento.

(3) Nel caso di sperimentazioni elaborate autonomamente dalle singole scuole il numero di classi può essere del 5% superiore. Questo limite non si applica alle sperimentazioni che anticipano l'autonomia scolastica (d.l. n. 765 del 27.11.97) nonché a quella attuata a seguito della soppressione dei corsi di studio ordinari triennali e quadriennali, rispettivamente, della scuola magistrale e dell'istituto magistrale, sancita dal decreto 10 marzo 1997.

(4) Prima classe del liceo classico, seconda classe degli istituti magistrali, terza classe del liceo artistico, del liceo scientifico e degli istituti tecnici, terza classe degli istituti professionali nei quali sia possibile accedere dal biennio comune a più corsi di qualifica, prima o unica classe dei corsi post-qualifica per il conseguimento della maturità professionale o della maturità d'arte applicata.

(5) 28 è il limite massimo ma se la classe che si costituisce è unica questa può essere costituita con un numero di alunni inferiore a 30.

(6) Nelle sezioni staccate, scuole coordinate, sezioni funzionanti con un solo corso, oppure nei casi in cui esistano motivazioni obiettive.

Un ulteriore elemento messo in luce dall'esercizio condotto dalla Ctfp e riportato nell'Appendice A.3 è che, pur controllando per tutti i possibili fattori prima indicati, continuano a risultare significative le *dummies* regionali nello spiegare il rapporto medio alunni/classe. Ciò suggerisce che vi siano differenze sistematiche a livello regionale nella determinazione di questo rapporto che possono dipendere, per esempio, dalla definizione regionale degli organici stabilita dal uffici centrali del Mpi (cfr. paragrafo 3.1), dagli indirizzi gestionali assunti dai direttori

generali degli Uffici regionali del Ministero, da elementi non controllati nelle regressioni, come le caratteristiche della edilizia scolastica e da altro ancora. Questa specificità regionale richiederebbe di essere ulteriormente analizzata e, se fosse il risultato di comportamenti inefficienti, corretta. Sfortunatamente, come già più volte ricordato, il metodo di programmazione delle classi e degli organici adottato dall'Amministrazione centrale del Ministero impedisce di fare questo, perché tende a riprodurre i rapporti medi storicamente determinati a livello regionale (alunni/classi e posti/classi). Per questo, come già ribadito nel paragrafo 3.1, è invece necessario passare ad un sistema di programmazione degli organici a livello centrale più efficiente e più trasparente.

3.3 *La sperimentazione ai sensi dell'art. 2, commi 417ss della l.f. 2008*

Si è già insistito sull'importanza di definire in modo trasparente uno standard efficiente di allocazione del personale docente sui territori, che diventi il punto di riferimento per il necessario riequilibrio degli organici. Date le previsioni sulle iscrizioni ai vari ordini e gradi di scuola nei diversi territori, si tratta in pratica di definire un numero di docenti adeguato per quegli studenti (cioè l'organico), come suggerito nel paragrafo 3.1. Ciò dovrebbe avvenire per le regioni, che rappresentano attualmente il territorio di riferimento per la determinazione degli organici, ma lo stesso meccanismo potrebbe essere esteso fino alle Province. Dati questi organici regionali e provinciali, Usr, regioni, enti locali e scuole, attraverso una serie di *azioni concordate* potrebbero ottenere risparmi di spesa per il personale utilizzabili per altre finalità nell'ambito dell'istruzione pubblica. Per esempio, accorpando due plessi si potrebbero realizzare dei risparmi (sia riguardo alle spese connesse alla gestione delle strutture scolastiche, sia riguardo al personale, che potrebbe essere ridotto di numero). Oggi questo processo è fortemente ostacolato dalla ripartizione delle competenze in materia di istruzione fra Stato, regioni, enti locali e scuole autonome. I benefici di queste operazioni di razionalizzazione si distribuirebbero di norma fra i diversi enti competenti in materia di istruzione pubblica in modo diseguale e non remunererebbero in misura adeguata gli enti che dovessero sostenere dei costi per i programmi di riorganizzazione del servizio: per esempio, il comune che dovesse sobbarcarsi dei costi per ampliare la capacità ricettiva di un plesso sì da accogliere gli studenti provenienti da altro plesso sito in comune diverso, o che dovesse sostenere dei costi per lo scuolabus necessario per trasferire quotidianamente gli studenti da una sede soppressa ad altra sede, non riceverebbe alcun beneficio; questo affluirebbe interamente alla Usr (cioè al Mpi) che vedrebbe ridursi il numero di insegnanti necessari per coprire una certa offerta formativa. La sperimentazione prevista dalla legge finanziaria per il 2008 (art. 2, commi 417 e seguenti) intende superare queste difficoltà prevedendo programmi di razionalizzazione definiti congiuntamente, in seno a un organismo paritetico locale, da tutti gli enti interessati; i medesimi enti definirebbero concordemente la ripartizione dei benefici, ovvero la destinazione delle risorse risparmiate a determinate finalità¹¹. Al centro, (Mef e Mpi) spetterebbe invece un ruolo di controllo, monitoraggio e verifica della realizzazione delle economie.

La Ctfp condivide le linee e gli obiettivi del modello di sperimentazione previsto dalla legge finanziaria per il 2008 e ha contribuito alla definizione dei meccanismi della sperimentazione medesima, collaborando con il Mpi e la Ragioneria generale dello Stato nell'elaborazione della bozza dell'Atto di indirizzo previsto dall'articolo 2, comma 417 della l.f.

¹¹ Tra gli interventi previsti dall'organismo paritetico locale potrebbe essere inserita anche la stima di un budget prefissato per scuola per il personale docente, consentendo alla stessa di trattenere le eventuali economie di personale connesse alla formazione delle classi.

2008 come atto di avvio della sperimentazione (cfr. Appendice A.4). La Ctfp ha inoltre collaborato alla predisposizione del modello per il calcolo e la verifica delle economie di spesa. In estrema sintesi si è stabilito che la sperimentazione dovrà portare alla definizione di un *budget predeterminato di risorse per il personale a livello provinciale*, al netto dei risparmi di personale previsti dalle recenti leggi finanziarie per quelle province. Essa dovrà inoltre garantire che interventi decisi a livello locale che conducano a una riduzione *strutturale* della spesa per il personale (cioè degli organici) superiore a quanto previsto nel budget non comportino, per le medesime province, una riduzione delle risorse assegnate; eventuali risparmi di risorse potranno essere liberamente reinvestite nel settore, sulla base di un piano definito a livello locale. Infine, si prevede che la sperimentazione sia applicata inizialmente ad un numero limitato di province (dieci), per poi essere estesa a tutte in caso di esito positivo; esito da verificarsi, dopo un triennio di applicazione, mediante confronto con la media nazionale e un “gruppo di controllo” composto da province con caratteristiche simili a quelle sotto sperimentazione. Il disegno della sperimentazione, mentre opportunamente prevede che il compito di monitoraggio dei risultati sia assegnato al centro, lascia ai decisori locali – Usl, regioni, enti locali e scuole – la definizione delle politiche specifiche e dei settori di re-investimento delle risorse risparmiate, pur nel quadro di un ventaglio di opzioni suggerite dal centro. È importante notare che un sottoprodotto importante del modello di sperimentazione è il superamento, per le province interessate, della distinzione tra organico di diritto e organico di fatto¹², un altro elemento pernicioso dell’attuale meccanismo di determinazione degli organici (si veda, per dettagli, il *Rapporto intermedio*).

Le conclusioni del gruppo di lavoro costituito da Mpi, Mef e Ctfp per coadiuvare il Mpi nell’applicazione del citato art. 2, comma 417-424 della l.f. per il 2008, sono riportate in modo più analitico e completo nell’Appendice A.4. Nel corso dei lavori del summenzionato organismo, sono emerse alcune incongruenze fra i data base del Mef e di Mpi concernenti il personale, dovute essenzialmente alle diverse finalità delle due rilevazioni. La sperimentazione, che doveva avere avvio già nell’a.s. 2008-09 non è poi decollata, a causa della caduta del Governo Prodi. Alcuni problemi tecnici non hanno potuto essere affrontati e risolti, a causa della cessata operatività del gruppo di lavoro (cfr. Appendice A.4). La Ctfp ritiene comunque utile che si continui nel lavoro intrapreso, al fine di verificare l’operatività di meccanismi che possono introdurre maggiore elasticità nella gestione della spesa per l’istruzione pubblica, realizzando al contempo un coordinamento più efficace fra i vari enti responsabili per l’offerta del servizio.

RACCOMANDAZIONE 8. Per le finalità di un maggior coordinamento tra i vari enti che concorrono all’offerta del servizio scolastico (Mpi, regioni, enti locali e singole scuole), è opportuno che la sperimentazione, non attuata per l’anno 2008-09, venga ripresa e attuata per l’anno successivo, utilizzando l’intenso lavoro già svolto e sfruttando il tempo a disposizione per giungere ad una soluzione dei problemi tecnici residui.

Così come già indicato nella Raccomandazione 3, la Ctfp ritiene indispensabile armonizzare le banche dati sul personale di Mpi e Mef, oggi costruite con criteri e finalità diverse. L’operazione è necessaria ai fini della maggiore comprensione dei fenomeni in atto, del monitoraggio della spesa e dell’efficacia della programmazione.

¹² Perché il calcolo del *benchmark* si estende necessariamente anche al fatto.

3.4 I rapporti tra governi e la budgetizzazione delle spese per il personale

Si osservi che la logica della *budgetizzazione* potrebbe essere ulteriormente estesa. Una possibile (forse perfino probabile) evoluzione futura dei rapporti tra Stato e regioni in materia di istruzione alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, vede in futuro un *trasferimento degli Uffici regionali del Mpi alle regioni*, mantenendo a carico dello Stato il finanziamento delle spese di personale. Potenzialmente, questo potrebbe contribuire alla razionalizzazione della gestione del servizio, che, come già osservato, appare ora troppo parcellizzata tra i diversi segmenti del settore pubblico. Lo stesso ente, la regione, responsabile per la rete delle scuole, diverrebbe responsabile per l'allocazione del personale tra le scuole, con potenziali sinergie positive tra le due funzioni. Tuttavia, se le responsabilità decisionali riguardo alla formazione degli organici e le responsabilità di spesa restassero distinte e allocate a due soggetti diversi (regione e Stato rispettivamente), potrebbe generarsi un rischio elevato per gli equilibri della finanza pubblica. Come insegna l'esperienza di altri comparti della Pubblica Amministrazione (dalla sanità, all'università, agli enti locali), la percezione di un vincolo di "bilancio soffice" può stimolare comportamenti inefficienti, conducendo ad un'espansione inopportuna del personale e delle spese. Potrebbe verificarsi lo stesso risultato riguardo alla spesa per l'istruzione pubblica allorché la definizione degli organici (sia sotto il profilo dello stock regionale di docenti che della distribuzione del medesimo dentro il territorio regionale) fosse lasciata alla scelta discrezionale delle amministrazioni regionali. Trasferire in capo alle regioni anche l'onere delle retribuzioni del personale docente e non docente non annullerebbe i rischi, per la citata percezione di un vincolo di bilancio elastico. Bisogna mettere in conto, inoltre, una insufficiente capacità di programmazione della spesa di personale da parte delle regioni, in particolare di quelle più piccole o meno dotate di capacità amministrative¹³, e la (probabile) minore capacità di resistere alle pressioni delle comunità locali per un miglioramento del servizio (percepito spesso come equivalente a un aumento del numero di addetti).

Si potrebbero però ottenere i benefici della unificazione in capo alle regioni di diverse competenze in tema di programmazione della rete scolastica e di personale, attribuendo alle amministrazioni regionali uno stock di personale commisurato al numero di studenti, classi, tipo di scuole presenti sul territorio e altri parametri significativi; il corpo docente così determinato rappresenterebbe un limite rigido per le regioni: queste potrebbero liberamente allocare il personale fra gli Uffici scolastici provinciali e i singoli Istituti – eventualmente anche con regole diverse da regione a regione – senza superare tale limite. Gli oneri di personale corrispondenti a tale limite sarebbero integralmente coperti dallo Stato, compresi i maggiori oneri che derivino dalla contrattazione collettiva, che continuerebbe ad essere svolta a livello statale (salvo la contrattazione integrativa a livello locale, di fatto, al momento di scarsissima importanza).

Naturalmente, perché il sistema funzioni bene, è necessario che l'allocazione del personale alle regioni avvenga sulla base di parametri oggettivi che riflettano fabbisogni oggettivi delle comunità locali, consentendo se mai una fase di transizione graduale dalla situazione attuale a quella obiettivo (ovvero, quella risultante dall'applicazione dei parametri obiettivi).

RACCOMANDAZIONE 9. Per quello che riguarda il servizio scolastico, diversi sviluppi sono possibili nel rapporto tra regioni e Stato alla luce del Titolo V della Costituzione. Qualora si intenda procedere al trasferimento degli Uffici scolastici regionali – e delle corrispondenti

¹³ Si tratterebbe, infatti, di stimare gli incrementi retributivi per scatti di anzianità, slittamenti di livello, rinnovi contrattuali, ecc.; operazioni complesse non alla portata di tutte le amministrazioni.

funzioni di determinazione degli organici a livello di provincia e di singolo Istituto – dal Ministero alle regioni, la dotazione organica di personale della scuola in ciascuna regione dovrà continuare ad essere competenza del Ministero della pubblica istruzione. Questa condizione appare essenziale per garantire in futuro, dopo il trasferimento di funzioni alle regioni, gli equilibri di finanza pubblica. Con il vincolo summenzionato, la devoluzione alle regioni delle funzioni degli Usr è suscettibile di generare effetti positivi.

3.5 *La distribuzione territoriale del personale del Ministero*¹⁴

La distribuzione odierna del personale amministrativo del Mpi tra le regioni non appare ottimale, sia che si faccia riferimento alla dotazione complessiva, sia che si consideri la sua articolazione nelle diverse aree funzionali. Un'analisi realizzata dalla Ctfp ha evidenziato che, analogamente a quanto si verifica per gran parte delle Amministrazioni Pubbliche, anche per gli Usr le dotazioni organiche sono ben superiori al personale effettivamente impiegato¹⁵. Sia la consistenza numerica del personale sia le retribuzioni evidenziano l'esistenza di economie di scala per cui al crescere del numero delle scuole (ovvero di una qualsiasi tra le altre variabili strutturali del sistema scolastico quali gli alunni, i plessi, le classi, i docenti) cresce il numero di scuole per impiegato, cioè il "carico" di scuole che è gestito da ciascun impiegato dell'Ufficio regionale. Le regioni più grandi (Veneto, Lombardia, Toscana, Campania, Puglia, Sicilia e Piemonte) quindi, mostrano una spesa per retribuzioni per alunno inferiore alle altre regioni. Al netto dell'effetto regionale, il numero di scuole spiega meglio delle altre variabili l'allocazione del personale tra i diversi Uffici regionali. Ciò suggerisce che un processo di accorpamento dei plessi e delle scuole, come suggerito nel paragrafo precedente, possa essere funzionale anche ad una riduzione del personale regionale del Ministero.

La figura 1 evidenzia le economie di scala, laddove, al crescere delle retribuzioni totali (e, quindi, del numero di dipendenti in servizio), decresce la retribuzione per alunno. Si osservi che le regioni che si trovano al di sotto della retta di regressione indicata nella figura 1 sono quelle che, nel 2006, hanno anche fatto un ricorso al lavoro straordinario superiore alla media. Se questo può indicare la presenza di qualche difficoltà (carenza del personale) in qualche Ufficio regionale, si osservi tuttavia che gli straordinari vengono utilizzati anche in Uffici che non sembrano presentare difficoltà.

¹⁴ Questo paragrafo è la sintesi di un più ampio lavoro di M. Porzionato "La distribuzione territoriale del personale del Mpi", maggio 2008.

¹⁵ La suddivisione regionale dei dipendenti in servizio per l'anno 2006 è stata tratta dal sistema informativo del Ministero della pubblica istruzione che fornisce, per la regione Lazio, il dato aggregato del personale in servizio presso l'Ufficio regionale, quelli provinciali e l'Amministrazione centrale. Per questa regione, pertanto, non è stato possibile effettuare le indagini esposte più avanti. I dati relativi alle retribuzioni del personale dipendente del comparto Ministeri sono stati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per l'ordinamento del personale (Igap).

Tab. 8 – Consistenza del personale per area e retribuzioni per lavoro straordinario pagate nell'anno 2006, per regione

Regione	Consistenza del personale				Straordinari	
	Area C	Area B	Area A	Totale impiegati	Pagato complessivo	Pagato pro-capite
Abruzzo	97	127	8	232	12.341	53,19
Basilicata	35	65	6	106	6.943	65,50
Calabria	154	233	26	413	24.454	59,21
Campania	230	442	20	692	62.759	90,69
Emilia Romagna	177	229	16	422	27.638	65,49
Friuli Venezia Giulia	78	114	25	217	9.229	42,53
Lazio (*)	775	826	92	1.693	44.530	26,30
Liguria	95	88	35	218	10.833	49,69
Lombardia	214	378	24	616	65.562	106,43
Marche	59	104	19	182	12.570	69,07
Molise	29	56	12	97	3.558	36,68
Piemonte	178	233	35	446	31.817	71,34
Puglia	221	260	19	500	41.570	83,14
Sardegna	103	162	18	283	17.317	61,19
Sicilia	236	424	53	713	53.348	74,82
Toscana	87	196	4	287	24.578	85,64
Umbria	55	85	7	147	7.458	50,73
Veneto	112	199	30	341	35.394	103,79
TOTALI	2.935	4.221	449	7.605	491.901	
Media pro capite						66,41

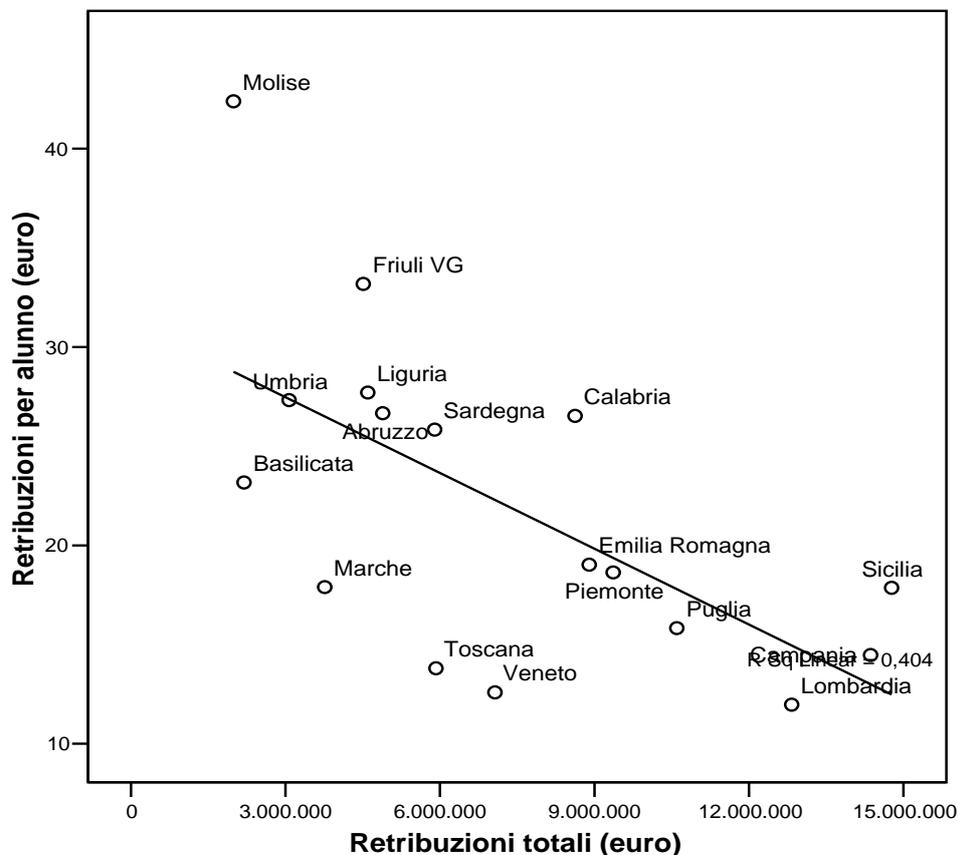
Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mef

(*) Il dato del Lazio comprende anche il personale in servizio presso l'Amministrazione centrale

Naturalmente, la dimensione delle regioni non può che essere preso dalla Ctfp (e dal Mpi) come un dato, e non è dunque possibile “correggere” le dimensioni delle regioni per sfruttare a pieno le economie di scala. Si può tuttavia richiedere che la distribuzione del personale venga riportata al livello efficiente individuato dalla retta di regressione che già ingloba i rendimenti di scala. Per esempio, si osserva dal grafico precedente (cfr. fig. 1) che alcune regioni (Molise, Friuli, Sicilia, Calabria) si pongono molto al di sopra di quanto “spiegato” dalla relativa dimensione territoriale. Con tutti i limiti dovuti ai vincoli sulla mobilità del personale, è opportuno che il Mpi avvii un processo di razionalizzazione che elimini le discrepanze più palesi.

RACCOMANDAZIONE 10. La distribuzione del personale del Mpi su base regionale mostra alcune incongruenze sia che si faccia riferimento alla dotazione complessiva, sia che si consideri la sua articolazione nelle diverse aree funzionali. Va avviato un processo di riequilibrio del personale degli Uffici scolastici regionali (Usr) che renda le dotazioni di personale più aderenti agli effettivi carichi di lavoro. A tal fine le dotazioni di personale dovrebbero essere parametrizzate alla dimensione delle regioni e al numero di scuole.

Fig. 1 – Relazione esistente tra retribuzioni complessive e retribuzioni per alunno



Fonte: elaborazioni Ctfp su dati Mef

3.6 L'integrazione scolastica

3.6.1 La crescita costante degli alunni portatori di handicap e degli insegnanti di sostegno

Il numero di alunni portatori di handicap è in continua crescita (tabella 9). Nell'a.s. 2006-07 erano 187.718, con una crescita del 57,6% sul 1996-97 e del 31,5% sul 2001-02. Nel periodo in esame aumenta progressivamente anche l'incidenza degli alunni certificati sul totale degli studenti, che passa dall'1,3% del 1996-97 al 2,1% del 2006-07. L'incidenza è superiore nelle scuole primarie e secondarie di primo grado (2,5% e 3,3% rispettivamente), ma la crescita del numero di studenti certificati (sia in valore assoluto che in percentuale sugli studenti totali) è maggiore nelle scuole secondarie di secondo grado, dove aumentano del 218,5% fra il 1996-97 e il 2006-07 raggiungendo l'1,5% degli alunni complessivi delle scuole superiori.

**Tab. 9 – Alunni diversamente abili per livello scolastico
(valori assoluti e per 100 alunni, anni scolastici 1996-97-2006-07)**

Anni Scolastici	Totale	Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado
Valori assoluti					
1996/97*	119.101	13.145	49.860	43.244	12.852
...					
2001/02	142.774	14.077	60.602	46.596	21.499
2002/03	156.009	15.044	62.795	48.429	29.741
2003/04	161.159	15.713	63.744	49.648	32.054
2004/05	167.804	14.876	66.315	51.334	35.279
2005/06	178.220	17.481	67.755	55.244	37.740
2006/07	187.718	18.656	71.383	56.747	40.932
Valori per 100 alunni					
1996/97*	1,3	0,8	1,8	2,3	0,5
...					
2001/02	1,6	0,9	2,2	2,6	0,8
2002/03	1,8	0,9	2,3	2,7	1,1
2003/04	1,8	1,0	2,3	2,8	1,2
2004/05	1,9	0,9	2,4	2,9	1,3
2005/06	2,0	1,1	2,4	3,1	1,4
2006/07	2,1	1,1	2,5	3,3	1,5

Fonte: Ministero della pubblica istruzione, *La scuola in cifre 2007*

*Il dato non comprende la Valle d'Aosta e la provincia autonoma di Bolzano

Di riflesso aumentano anche i docenti di sostegno (cfr. tab.10) che passano da 71.194 nel 2001-02 a 90.032 nel 2006-07, con un incremento del 26,5%, per arrivare a 94.000 circa nel 2008-09¹⁶. A tale fenomeno si accompagna un (ovvio) incremento dell'incidenza dei docenti di sostegno sul totale degli insegnanti (che passa dall'8,5% al 10,6%) e una leggera crescita, concentrata negli ultimi due anni, del rapporto alunni certificati/docenti di sostegno, che raggiunge il valore di 2,1 nel 2006-07. I docenti di sostegno a tempo determinato crescono molto rapidamente (+67,3% nel decennio) a fronte di una sostanziale stabilità del numero di docenti a tempo indeterminato (pur con notevoli oscillazioni fra un anno e l'altro)¹⁷. L'esplosione dei docenti a tempo determinato è conseguenza della facoltà offerta dalla legge n. 449/1997 di assumere, in presenza di handicap particolarmente gravi, insegnanti di sostegno con questa tipologia di contratto, in deroga al rapporto docenti/alunni fissato dalla legge stessa¹⁸. Come conseguenza di tutto questo, i docenti di sostegno raggiungevano nel 2006-07 il 10,6% dei docenti complessivi.

I dati territoriali (cfr. tab. 10) mostrano che l'incidenza degli alunni portatori di handicap sul totale degli studenti è sostanzialmente simile nelle tre macro-aree in cui è divisa l'Italia, con una leggera flessione nel mezzogiorno, che presenta anche, sistematicamente, il più basso rapporto «alunni certificati/docenti di sostegno».

¹⁶ Cifra prevista dalla relazione tecnica alla legge finanziaria per il 2008. Su tale cifra si dovrebbero stabilizzare, per il futuro, i posti di sostegno visti i vincoli posti dalla stessa legge finanziaria.

¹⁷ Si noti, però, che fra il 2000-01 e il 2001-02, i docenti a tempo indeterminato sono aumentati di circa 6.000 unità, passando da 37.334 a 43.260. I dati riflettono quindi le periodiche immissioni in ruolo.

¹⁸ Tale rapporto è pari a 1 docente di sostegno ogni 138 alunni (con e senza handicap).

Tab. 10 – Alunni diversamente abili e personale nella scuola statale per ripartizione geografica (valori assoluti e composizione percentuale, anni scolastici 2000-01-2006-07)

Anni Scolastici	Docenti di sostegno a tempo:			A tempo determinato (per 100 docenti di sostegno)	Docenti di sostegno (per 100 docenti)
	Indeterm.	Determ.	Totale		
Italia					
2000/2001	37.334	28.281	65.615	43,1	8,0
2001/2002	43.260	27.934	71.194	39,2	8,5
2002/2003	42.639	32.649	75.288	43,4	9,1
2003/2004	43.051	36.793	79.844	46,1	9,8
2004/2005	41.506	38.464	79.970	48,1	9,7
2005/2006	44.049	39.712	83.761	47,4	10,0
2006/2007	43.285	46.767	90.032	51,9	10,6
Nord					
2000/2001	9.104	12.131	21.235	57,1	7,0
2001/2002	11.561	11.841	23.402	50,6	7,6
2002/2003	11.581	13.215	24.796	53,3	8,1
2003/2004	11.781	15.316	27.097	56,5	9,0
2004/2005	11.540	15.463	27.003	57,3	8,7
2005/2006	12.884	15.769	28.653	55,0	9,1
2006/2007	12.871	18.700	31.571	59,2	9,7
Centro					
2000/2001	7.258	4.066	11.324	35,9	7,4
2001/2002	7.947	3.744	11.691	32,0	7,6
2002/2003	7.728	4.730	12.458	38,0	8,2
2003/2004	7.461	5.872	13.333	44,0	8,8
2004/2005	7.268	6.101	13.369	45,6	8,7
2005/2006	7.674	6.769	14.443	46,9	9,3
2006/2007	7.470	8.498	15.968	53,2	10,1
Mezzogiorno					
2000/2001	20.972	12.084	33.056	36,6	8,9
2001/2002	23.752	12.349	36.101	34,2	9,7
2002/2003	23.330	14.704	38.034	38,7	10,3
2003/2004	23.809	15.605	39.414	39,6	10,8
2004/2005	22.698	16.900	39.598	42,7	10,8
2005/2006	23.491	17.174	40.665	42,2	11,1
2006/2007	22.944	19.549	42.493	46,0	11,5

Fonte: Ministero della pubblica istruzione, *La scuola in cifre 2007*

Il costo del sostegno agli studenti diversamente abili in Italia supera abbondantemente i 4 miliardi di euro. A tale cifra approssimativa si perviene considerando il numero dei docenti di sostegno (94.000 unità nell'a.s. 2007-08, di cui circa la metà di ruolo) e dei docenti curricolari aggiuntivi richiesti in conseguenza della riduzione del numero massimo di alunni per classe previsto dalla legislazione vigente quando siano presenti in classe uno o più studenti certificati, nonché dei costi sostenuti da altri enti della PA. Assumendo un costo medio per docente di sostegno, comprensivo dell'Irap e dei contributi sociali a carico del datore di lavoro, pari a

39.000 euro/anno¹⁹, l'onere diretto per i docenti di sostegno ammonta a 3.666 milioni di euro. A tale cifra bisogna aggiungere il costo dei docenti normali in più necessari per formare classi di dimensioni più piccole, il costo del personale Ata aggiuntivo (che si assume essere trascurabile) e i costi sostenuti dagli enti locali, dalle regioni e dalle Asl per tutte le attività connesse alla certificazione, al sostegno, al monitoraggio²⁰; vanno infine aggiunti i costi dei sussidi didattici (materiale didattico specifico, computer, ecc.) destinati ai diversamente abili²¹. Nel complesso il costo aggiuntivo per alunno portatore di handicap è di almeno 20.000 euro l'anno²², ma nel caso di handicap grave può avvicinarsi a 50.000 euro l'anno²³.

La cifra è molto rilevante e in crescita. Risulta pertanto legittimo chiedersi se le risorse siano impiegate al meglio o se non sia possibile ottenere qualche risparmio garantendo al tempo stesso un servizio adeguato, secondo i migliori standard internazionali, agli alunni svantaggiati.

3.6.2 Alcune criticità dell'integrazione scolastica

Dietro la forte crescita del numero di alunni certificati e degli insegnanti di sostegno stanno alcune cause oggettive, ma anche, in modo innegabile, una applicazione piuttosto elastica della normativa in vigore fino al 2006 (legge n. 104/92 e d.p.r. 24 febbraio 1994), riguardante l'accertamento dell'handicap e l'assegnazione del sostegno agli alunni svantaggiati. Tale normativa è stata applicata in modo molto disomogeneo nelle diverse aree del Paese e si sono creati ampi differenziali sia nel rapporto «alunni con handicap/alunni totali» che nel rapporto «alunni con handicap/docenti di sostegno». In particolare, a fronte di un valore medio nazionale per tutti i livelli di istruzione pari a 2 alunni certificati per docente di sostegno, le scuole che presentano un rapporto inferiore a 1,5 (che potremmo definire «anomale») sono collocate in modo prevalente – o addirittura quasi esclusivamente – nel mezzogiorno²⁴. Inoltre, anche all'interno delle singole regioni si riscontrano situazioni molto differenziate. Per esempio, si hanno differenze eclatanti tra Pavia (dove si concedono facilmente sia la certificazione dell'handicap che il sostegno) e Brescia (dove si applica la normativa in modo molto più rigoroso)²⁵.

La certificazione dell'handicap viene spesso richiesta dalle scuole come un *escamotage* per ottenere più risorse umane a fronte di situazioni difficili da gestire: alunni con problemi di

¹⁹ La stima è opera dell'Igop e dell'Ufficio studi Rgs e tiene conto degli aumenti contributivi previsti dal Ccnl 2006-07, nonché della composizione del corpo docente, cioè della sua distribuzione fra docenti a tempo indeterminato, docenti a tempo determinato annuale e docenti a tempo determinato fino alla fine delle attività didattiche. La stima del costo medio annuo per le tre categorie è rispettivamente di 41.202 euro, 35.262 euro e 35.985 euro. Si noti che i docenti assunti fino al termine delle attività didattiche, pur lavorando 10 mesi l'anno, costano leggermente di più rispetto ai docenti con contratto annuale, a causa della maggiore incidenza di insegnanti laureati. Il costo medio complessivo del docente di sostegno è di 39.134 euro.

²⁰ Sono di rilievo soprattutto i costi sostenuti dai comuni per gli assistenti educativi e le altre figure ausiliarie.

²¹ I costi dei sussidi didattici per certe categorie di portatori di handicap possono ricadere su soggetti diversi dal Ministero della pubblica istruzione. Per esempio, il Ministero dei beni culturali ha stanziato, nel settembre 2007, 2,7 milioni di euro per la stampa di libri digitali per non vedenti e ipovedenti.

²² Nell'ipotesi che ogni docente di sostegno si prenda cura di 2 alunni con handicap e che questi non abbiano bisogno di ulteriori ausili, quale l'assistente educativo comunale (Aec).

²³ Se è certificata la gravità dell'handicap, l'alunno ha diritto a un insegnante di sostegno per l'intero orario-cattedra (18 ore). Inoltre diventa molto probabile – per non dire indispensabile – qualche ulteriore forma di sostegno a carico dell'ente locale.

²⁴ Sono collocate nel sud e nelle isole il 90,5% delle scuole primarie, il 95% delle secondarie di I grado e il 62,5% delle secondarie superiori «anomale».

²⁵ Si veda, a questo proposito, l'ampia e documentata ricerca svolta dall'Università di Milano: E. Colombo e L. Leonini, *Handicap e integrazione. Una ricerca nelle scuole lombarde*, ed Unicopli, Milano 2005.

apprendimento non classificabili come handicap (dislessia, ecc.), alunni stranieri con poca o nessuna conoscenza della lingua italiana, alunni con problemi legati all'ambiente familiare, ecc. Le famiglie, d'altro canto, possono sollecitare la certificazione per l'impossibilità di trovare, fuori dalla scuola, adeguata assistenza al figlio disabile. La scuola ha assunto spesso una funzione di supplenza rispetto alle carenze degli enti locali, che a norma di legge sono competenti per l'assistenza a queste categorie svantaggiate.

Nella letteratura è stata anche avanzata l'ipotesi che – come in altri servizi alla persona e in particolare nella sanità – l'offerta crei la domanda; ovvero che i docenti, o gli aspiranti docenti, possano in qualche misura condizionare la domanda di certificazione da parte delle famiglie.

Per contro, una parte della variabilità del rapporto «alunni con handicap/docenti di sostegno» va certamente ascritta a fattori *oggettivi*; in primo luogo, la dimensione demografica: nei centri urbani maggiori, dove la popolazione scolastica è più numerosa, è più facile impegnare pienamente il docente di sostegno per l'intero orario-cattedra. Nei piccoli e piccolissimi centri – tipicamente nelle aree di montagna, nelle piccole isole e nelle aree a popolazione sparsa – il rapporto 1:1 può essere inevitabile, pur considerando la possibilità di impiegare il docente su due scuole distanti fra loro non più di 30 Km²⁶. Le ipotesi summenzionate risultano sostanzialmente confermate da una indagine econometrica effettuata dalla Ctfp (cfr. Riquadro 2) sulle scuole di ogni ordine e grado, escluse le scuole dell'infanzia. C'è dunque spazio per un recupero di efficienza attraverso la definizione di regole più rigorose per l'accertamento dell'handicap e l'assegnazione del sostegno.

Una ulteriore criticità è legata alla qualità del servizio. I lusinghieri giudizi generalmente espressi, anche dall'Ocse, sulla qualità dell'integrazione scolastica nel nostro Paese si basano prevalentemente sulla quantità di risorse dedicate e sull'estensione dell'integrazione a tutti gli alunni, a prescindere dal tipo e dalla gravità dell'handicap (una scelta che distingue l'Italia da tutti gli altri Paesi). Una precisa rilevazione dell'*output* e dell'*outcome*²⁷ dell'integrazione scolastica non esiste, almeno a livello generale. Si sono però raccolte attraverso interviste di operatori del settore e la consultazione di precedenti studi in materia, note critiche sulla preparazione degli insegnanti di sostegno, con riguardo soprattutto ai docenti assunti in deroga, privi di titolo di specializzazione²⁸. La stessa specializzazione al sostegno ottenuta attraverso la frequenza di un corso, prima biennale poi annuale, viene spesso ritenuta insufficiente a fornire le competenze necessarie per affrontare il difficile compito dell'insegnante di sostegno (stante anche le diverse tipologie di handicap che richiedono trattamenti differenziati). Le competenze vengono quindi assunte generalmente con l'esperienza lavorativa. Il sostegno, inoltre, viene spesso visto come un ripiego per accedere più rapidamente all'insegnamento²⁹. Di conseguenza gli insegnanti di sostegno sono poco motivati e il *turn over* è piuttosto rapido, con effetti negativi sulla qualità del servizio. Si sono colte, infine, lamentele rispetto alle concrete modalità di

²⁶ La distanza massima è prevista dalla normativa in vigore. Le caratteristiche orografiche del territorio possono però rendere eccessivamente lunghi i tempi di trasferimento da una scuola all'altra.

²⁷ Con *outcome* si intendono i risultati ultimi dell'integrazione scolastica, riguardo sia alle capacità e alle conoscenze acquisite dai giovani portatori di handicap, sia al loro inserimento nella società e nel mondo del lavoro.

²⁸ A parte i contatti avuti con dirigenti scolastici e docenti di sostegno, l'insufficiente preparazione di molti docenti di sostegno emerge dal citato volume di E. Colombo e L. Leonini, *Handicap e integrazione. Una ricerca nelle scuole lombarde*, ed. Unicopli, Milano 2005.

²⁹ La disponibilità ad essere nominato su posto di sostegno, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, rappresenta un valore aggiunto rispetto alle normali graduatorie, dal momento che non esistono graduatorie autonome per il sostegno. La suddetta disponibilità può quindi agevolare l'accesso all'insegnamento.

svolgimento della compresenza in aula del docente di sostegno e del docente curricolare, che risulta spesso problematica³⁰.

3.6.3 Interventi correttivi

Lo Stato è intervenuto con il d.p.c.m. n. 185/06 per rivedere in senso restrittivo le procedure per l'accertamento dell'handicap, rendendo, in particolare, obbligatoria l'indicazione delle categorie ICD10 e ICF/CY dell'Oms nel documento di certificazione rilasciato dall'Asl. L'intesa raggiunta fra Governo e Autonomie (nella Conferenza unificata del 20 marzo 2008) prevede ulteriori misure tese a rendere più difficili la certificazione come handicap di situazioni di difficoltà di apprendimento e/o di disagio sociale non rientranti, a rigore, nelle fattispecie che danno diritto al sostegno. Prevede inoltre l'assegnazione del docente di sostegno non più alla singola scuola ma a una «zona», con la possibilità di impiegare il docente in un Istituto scolastico qualunque nell'ambito della zona medesima. L'Intesa introduce quindi una maggiore elasticità nell'impiego degli insegnanti di sostegno, che ai soli fini amministrativi sono incardinati in una scuola polo di zona.

Le leggi finanziarie 2007 e 2008 sono intervenute nella materia: la prima stabilendo che gli organici devono corrispondere alle effettive esigenze rilevate attraverso la collaborazione tra Usr, regioni, Asl, enti locali e scuole; la seconda abrogando la possibilità di nominare docenti in deroga e ponendo un tetto al numero di posti di sostegno (94.000 unità circa, corrispondenti al 25% delle classi e delle sezioni previste nell'organico di diritto dell'a.s. 2006-07). La Ctfp ritiene tali misure appropriate e condivisibili. Propone inoltre di proseguire l'opera di razionalizzazione del settore, seguendo le linee direttrici sotto riportate.

a. Criteri più rigorosi per l'accertamento dell'handicap.

RACCOMANDAZIONE 11. L'intesa Stato-Autonomie in merito alle modalità e ai criteri per l'accoglienza scolastica e la presa in carico dell'alunno con disabilità (siglata nella Conferenza unificata del 20 marzo 2008) va rafforzata, recependo le misure tese al contenimento della spesa e al raggiungimento di una maggiore efficienza in un d.p.c.m. modificativo e integrativo del d.p.c.m. n. 185/06. L'emanando d.p.c.m. dovrà anche definire procedure più rigorose per la certificazione della gravità dell'handicap (un elemento di capitale importanza, perché ha un impatto sensibile sulla dimensione delle classi e di conseguenza sul numero di docenti).

b. Definizione di « protocolli » che definiscano le modalità dell'integrazione

RACCOMANDAZIONE 12. E' necessario definire protocolli che, per tipo e livello di gravità dell'handicap, stabiliscano le modalità del sostegno, ovvero il numero di ore e la specializzazione del docente di sostegno e delle altre figure che l'ente locale e il mondo del volontariato dovrebbero mettere a disposizione per una efficace integrazione dell'alunno.

Il protocollo corrisponderebbe alla *best practice*, coerentemente con quanto avviene da anni in medicina. Il protocollo rappresenterebbe una guida non vincolante, ma scostamenti

³⁰ Cfr. E. Colombo e L. Leonini, *Handicap e integrazione. Una ricerca nelle scuole lombarde*, ed. Unicopli, Milano 2005.

sistematici e cospicui rilevati in fase di monitoraggio in certe province sarebbero indicativi di comportamenti scorretti, che potrebbero essere sottoposti a controllo e, se del caso, a sanzione.

c. Maggiore flessibilità nell'uso delle risorse da parte delle scuole

Le indagini effettuate sul campo, da vari soggetti, attraverso interviste e questionari mostrano modalità di organizzazione dell'integrazione differenziate caso per caso, talvolta con la costituzione di piccoli gruppi di studenti nell'aula, talaltra con lo svolgimento di un certo numero di ore di sostegno fuori dall'aula. Traspare con chiarezza l'enorme difficoltà di conciliare le esigenze dell'insegnamento agli studenti normali con quelle dei portatori di handicap, che possono avere velocità di apprendimento largamente inferiori alla media ed essere destinatari di un programma di studio in parte diverso da quello normale.

RACCOMANDAZIONE 13. Dovrebbe essere lasciata agli organi della scuola la facoltà di stabilire le modalità migliori di gestione della didattica per studenti svantaggiati, con possibilità di svolgere parte della didattica fuori dall'aula, purché nello stesso istituto.

Questa procedura renderebbe possibile l'impiego di docenti molto specializzati (si veda il successivo punto d), con un impatto positivo sulla formazione dei giovani. Giova ricordare che negli altri Paesi avanzati l'integrazione dell'alunno nelle classi normali non è mai totale, ma all'allievo può essere richiesto di seguire parte delle lezioni in scuole speciali o in classi speciali della scuola (normale) di appartenenza. La raccomandazione qui formulata è molto più contenuta e non provocherebbe uno stravolgimento della prassi attualmente seguita; anzi adeguerebbe la normativa a una prassi che sembra ragionevole. Giova anche ricordare che le residue scuole speciali (in particolare quelle per sordomuti) sono perfettamente funzionali allo sviluppo delle potenzialità dello studente portatore di handicap e consentono un buon inserimento dei giovani nella società e nel mercato del lavoro.

RACCOMANDAZIONE 14. La normativa che introduce il limite massimo di 20 studenti per classe in presenza di un alunno con handicap grave dovrebbe essere resa più elastica, consentendo al capo di Istituto e al Gruppo handicap di valutare la situazione caso per caso, tenendo conto dell'apporto di personale da parte dell'ente locale e delle capacità del docente di sostegno e dei docenti curricolari di gestire la classe.

In tal modo si può ottenere il contenimento del numero di docenti di sostegno e curricolari.

d. Riduzione del numero degli insegnanti di sostegno e riqualificazione del corpo docente

Si è rilevata nelle pagine precedenti la scarsa preparazione di molti docenti di sostegno, particolarmente di quelli a tempo determinato. Si è anche sottolineata la scarsa motivazione di molti insegnanti, che vedono il sostegno come attività di ripiego in attesa di poter ricoprire un posto di insegnamento curricolare.

RACCOMANDAZIONE 15. E' importante potenziare i processi di formazione e reclutamento dei docenti di sostegno e favorirne la permanenza nel ruolo.

Si otterrebbero così due vantaggi: a) una maggiore continuità del rapporto fra alunno svantaggiato e docente di sostegno che gli esperti della materia giudicano fondamentale per il

buon esito dell'integrazione; b) la non dispersione delle competenze, che in questo campo, più che in altri settori, si acquisiscono con l'esperienza.

RACCOMANDAZIONE 16. Deve essere prevista una carriera per il docente di sostegno che, dopo un certo numero di anni di servizio e previa valutazione positiva, potrebbe passare al ruolo di docente senior o docente esperto con competenze di consulenza e controllo sulle scuole di un certo ambito territoriale (in materia di integrazione scolastica).

RACCOMANDAZIONE 17. E' importante dare sollecita attuazione alla misura già prevista dall'intesa Governo-Autonomie del 20 marzo 2008 secondo cui i docenti di sostegno dovrebbero essere assegnati non alla classe, come accade ora, ma a un territorio, per essere assegnati all'una o all'altra scuola a seconda delle necessità di sostegno, pur essendo incardinato, ai soli fini amministrativi, in una specifica scuola.

RACCOMANDAZIONE 18. I docenti curricolari dovrebbero essere posti in grado di gestire gli alunni con handicap lievi, oltre ai numerosi casi di svantaggio sociale e culturale e di difficoltà di apprendimento. Anche per i docenti curricolari si rende quindi necessaria una riqualificazione, che dovrà opportunamente interessare una quota rilevante del corpo docente, a cominciare dagli insegnanti più giovani per i quali l'investimento si prospetta più redditizio.

Si ricorda, a questo proposito, che è attivo il Piano nazionale di formazione *I care* destinato ai docenti curricolari di oltre mille scuole per metterli in grado di affrontare con maggior efficacia le situazioni connesse all'handicap e all'integrazione. Impegna circa 5,5 milioni di fondi destinati alla formazione sulla disabilità (legge n. 440/97).

e. Monitoraggio dell'integrazione scolastica

RACCOMANDAZIONE 19. E' importante mettere in atto un sistema di monitoraggio del fabbisogno e dei costi dell'integrazione scolastica che rilevi sistematicamente e tempestivamente:

- *il numero di alunni certificati e il tipo di disabilità per ogni scuola*
- *gli insegnanti di sostegno con l'indicazione del numero di ore prestate in ogni scuola;*
- *il numero e tipo di personale comunale e le ore di lavoro prestate per scuola;*
- *il numero e tipo di «altro personale» impiegato e le ore di lavoro per scuola.*

Un *data base* così organizzato consente di verificare se il personale di sostegno di ogni scuola è adeguato al tipo di disabilità presente e conforme ai protocolli predisposti congiuntamente dal Ministero della sanità e dal Mip. Consente inoltre di avere contezza dell'effettivo carico di lavoro dei docenti di sostegno nei singoli istituti. Oggi questo non è possibile, perché – come si è detto nella pagine precedenti – il docente di sostegno figura assegnato interamente a una scuola anche se lavora in parte in altro istituto. Oggi non sono neppure noti il tipo di handicap e la gravità dello stesso, per cui il docente che ha in carico due alunni con handicap lievi figura (ingiustamente) lavorare molto di più di un altro docente che ha in carico un solo alunno con handicap grave. Con l'incrocio automatico dei dati sulle disabilità e sui docenti di sostegno il nuovo *data base* sarebbe in grado di rilevare situazioni potenzialmente inefficienti. Scatterebbe quindi la richiesta di chiarimenti alla direzione della scuola ed eventualmente l'invio di ispettori.

RACCOMANDAZIONE 20. In tempi più lunghi sarebbe utile cercare di misurare i risultati raggiunti con il sostegno – ovvero il miglioramento dello studente sotto il profilo delle conoscenze, delle capacità e dei comportamenti – ad intervalli di tempo predeterminati.

Indubbiamente la misurazione dei risultati nel caso degli studenti portatori di handicap è più problematica di quanto non sia per gli altri studenti e richiede una metodologia adeguata, in gran parte da costruire. Tuttavia, senza questo passaggio ogni affermazione sull'efficacia dell'integrazione scolastica rischia di avere scarso fondamento. Parimenti, senza questo passo non si potrebbero apprezzare appieno eventuali modifiche nelle modalità del sostegno e dell'integrazione.

f. Misure specifiche per i casi di disagio sociale e i problemi di apprendimento

Come si è spiegato nelle pagine precedenti, l'ampia ed eterogenea categoria di bisogni legata ai disordini del comportamento, alle difficoltà di apprendimento specifiche (dislessia, disgrafia, discalculia, disprassia, ecc.), allo sfavorevole contesto sociale e familiare, nonché alla scarsa conoscenza della lingua italiana da parte degli alunni stranieri, ha dato finora origine a una serie di certificazioni improprie ai sensi della legge n. 104/92.

RACCOMANDAZIONE 21. Data la competenza delle amministrazioni locali per il finanziamento degli interventi in materia di disagio sociale e assistenza ai portatori di handicap, la scuola dovrà concordare con il comune il tipo di interventi necessari e opportuni, per coordinare tutte le risorse disponibili quali personale specializzato facente capo a cooperative, genitori degli alunni (ove dotati delle necessarie competenze), esponenti del volontariato e delle associazioni interessate.

La contrattazione scuola-ente locale dovrebbe definire l'ammontare di risorse che quest'ultimo mette a disposizione per le finalità suddette; la scuola provvederà poi alla loro distribuzione fra plessi, classi e sezioni tenendo conto della composizione delle scolaresche e della eventuale disponibilità di risorse di fonte diversa (famiglie degli alunni, volontariato, associazioni, ecc.). Naturalmente c'è il rischio che si abbiano interventi molto differenziati sul territorio, come conseguenza, in primo luogo, delle diverse disponibilità di risorse da parte degli enti locali. Questo inconveniente potrebbe essere superato definendo livelli essenziali delle prestazioni (Lep) anche riguardo a questa tipologia di interventi. Tuttavia questa soluzione comporta forti rischi di crescita della spesa pubblica e un trasferimento di fatto dell'onere dal bilancio delle amministrazioni locali a quello dello Stato³¹. Non sembra quindi una soluzione consigliabile.

³¹ Infatti, secondo l'interpretazione prevalente della norma costituzionale, lo Stato deve garantire l'integrale finanziamento dei Lep.

RIQUADRO 2 – RISULTATI DELLA REGRESSIONE MULTIPLA AVENTE COME VARIABILE DIPENDENTE «ALUNNI CON HANDICAP / POSTI DI SOSTEGNO». SCUOLE PRIMARIE E SECONDARIE. ANNO SCOLASTICO 2006-07.

Variabile dipendente: alunni con handicap/posti di sostegno

	Stime OLS (a)	Sqm
Alunni	0,040*	-0,008
N. componenti della famiglia	0,381*	-0,055
Tasso disoccupazione docenti (b)	-0,003*	0,000
Alunni stranieri/alunni totali	0,042*	-0,006
Reddito per abitante	-0,144*	-0,043
Dummy componenti famiglia (c)	-0,333*	-0,021
Dummy montanità	-0,003	-0,010
Dummy secondaria di I grado	0,098*	-0,010
Dummy secondaria di II grado	0,078*	-0,012
Intercetta	1,581*	-0,427
R2 corretto	0,270	
Osservazioni	2.855	

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mpi e Istat.

* significativo all'1%

a) Equazione logaritmica. I coefficienti di regressione vanno quindi intesi come elasticità, a parte quelli delle dummies sull'intercetta.

b) Rapporto tra iscritti alle graduatorie permanenti e posti docente.

c) La dummies assume valore 1 nel mezzogiorno.

La tabella mostra l'esistenza di relazioni statisticamente forti fra il carico di lavoro³² dei docenti di sostegno³³ e una serie di variabili esplicative: la dimensione della popolazione scolastica e la presenza di alunni stranieri, con effetto positivo; il tasso di disoccupazione dei docenti e il reddito per abitante, con effetto negativo. Per i componenti delle famiglie l'effetto è positivo e piuttosto forte nel centro-nord, quasi nullo nel mezzogiorno. Non significativo risulta l'effetto della montanità, probabilmente perchè assorbito dalla variabile «alunni». Le *dummies* per la scuola secondaria di I e II grado sono state introdotte per tenere conto delle sistematiche (piccole) differenze del rapporto oggetto di stima nei tre livelli di scuola. I parametri stimati sono conformi alle aspettative.

I coefficienti vanno intesi come elasticità. Il basso valore del coefficiente R2 è dovuto al fatto che i dati della variabile dipendente sono comunali, mentre alcune variabili esplicative sono note soltanto a livello provinciale.

I risultati dell'analisi mostrano che è più facile ottenere un rapporto «alunni con handicap/docenti di sostegno» più elevato nei grandi centri urbani (dove la popolazione scolastica è maggiore) e là dove è maggiore la presenza di studenti stranieri: quest'ultimo risultato sembra confermare che la certificazione dell'handicap è utilizzata impropriamente per far fronte alle difficoltà di insegnamento a studenti che parlano altre lingue e hanno culture molto lontane dalla nostra. Risulta anche, nel centro-nord, la tendenza delle famiglie numerose a scaricare sulla scuola i figli con qualche problema: il risultato è conforme alle aspettative, stante l'alto tasso di attività (anche femminile) delle regioni del centro e del nord del Paese.

³² L'espressione carichi di lavoro viene qui utilizzata per brevità di esposizione, e non corrisponde esattamente al significato che le viene comunemente attribuito. Un valore più alto del rapporto «alunni con handicap/docenti di sostegno» non significa necessariamente un maggior carico di lavoro, in quanto potrebbe riferirsi a una situazione in cui prevalgono casi lievi di handicap o casi di disagio certificati impropriamente come handicap. Un rapporto di 1:1, per contro, può riferirsi a un caso di handicap gravissimo, che impegna seriamente il docente per la totalità delle ore-cattedra.

³³ Espresso come media comunale.

Nel mezzogiorno, viceversa, l'effetto della dimensione delle famiglie è quasi nullo. Risulta anche confermata una riduzione dei carichi di lavoro (ovvero un sovradimensionamento del numero dei docenti di sostegno) là dove ci sono più aspiranti docenti iscritti alle graduatorie permanenti. Nel complesso però, il potere esplicativo della regressione è piuttosto basso.

4. Altri interventi per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della spesa per l'istruzione

Approfittando dell'elevato *turnover* atteso nei prossimi anni, l'insieme dei provvedimenti descritti nel paragrafo precedente consentirebbe in tempi ragionevoli di avvicinare il rapporto insegnanti/studenti a livelli europei e riequilibrare l'utilizzo del personale tra territori. Ma per ottenere miglioramenti significativi del sistema istruzione è necessario che *le risorse eventualmente risparmiate a seguito di questi interventi vengano utilizzate nel modo migliore*. Liberare risorse non ne garantisce un impiego efficiente e efficace. Perché questo avvenga, è necessario immaginare interventi che incidano sul funzionamento delle scuole, sulle motivazioni di docenti e dirigenti, sugli atteggiamenti degli studenti e delle famiglie. Su questi temi, il dibattito accademico e politico è incessante, sia a livello nazionale che internazionale. La Ctfp non ritiene suo compito entrare nel dettaglio delle diverse proposte avanzate da gruppi di ricerca, gruppi di interesse e singoli studiosi; ritiene tuttavia utile indicare alcuni principi generali, basati sulle convinzioni raggiunte nel corso della *revisione della spesa*.

4.1 La valutazione delle scuole

Il primo punto su cui la Ctfp si sente in dovere di esprimere un giudizio è sulla necessità di provvedere al più presto ad una valutazione organica, oggettiva e universale, degli apprendimenti degli studenti nelle diverse scuole italiane. In assenza di una tale valutazione universale delle scuole è semplicemente impossibile prevedere interventi mirati e efficaci che consentano di migliorare i risultati, invero assai deludenti, che il Paese sta incontrando nelle valutazioni internazionali e di aiutare i territori e le scuole in maggiore difficoltà. Le valutazioni esistenti, effettuate con metodologie consolidate a livello internazionale (indagine Pisa, ecc.), sono limitate a un campione di scuole, insistono solo su alcune fasce di età³⁴ e sono significative solo per ampie aree territoriali. Non sono perciò sufficienti per formulare gli interventi mirati e globali di cui il sistema necessita. In assenza di rilevazioni generalizzate, anche le pur pregevoli indicazioni quantitative sul miglioramento degli apprendimenti contenute, per esempio, nel quadro delle attività previste con il finanziamento dei fondi strutturali europei, rischiano di rimanere pure esortazioni. Inoltre, senza una valutazione adeguata, che risponda a criteri riconosciuti di scientificità e di oggettività, non ha neanche molto senso parlare di meccanismi di incentivazione/valutazione dei docenti o dei dirigenti scolastici che possano spingere il sistema verso il raggiungimento di livelli di maggiore efficienza ed efficacia.

Un sistema nazionale di valutazione degli apprendimenti scolastici, con le necessarie caratteristiche di oggettività e di scientificità, è in fase avanzata di costruzione da parte

³⁴ In assenza di un modello centrale di valutazione, esistono però molti esempi di auto-valutazione da parte degli istituti, comprensivi di forme di certificazione da parte di organizzazioni private. In qualche caso (come nella Provincia Autonoma di Trento) esistono anche esperienze istituzionali e sistematiche di valutazione delle scuole da parte dell'ente pubblico responsabile.

dell'Invalsi (cfr. Riquadro 3); potrebbe essere applicato già a partire dall'anno accademico 2008/2009. Il problema principale è costituito dalla mancanza di risorse: una valutazione universale delle scuole richiederebbe almeno 50 milioni di euro, se fatta con le necessarie garanzie di oggettività (in particolare, con la presenza di un valutatore esterno durante la somministrazione dei test agli studenti)³⁵. Alternativamente, la valutazione può essere introdotta per gradi, iniziando da un ordine di scuole e poi passando gradualmente al livello successivo; oppure, per campioni significativi di scuole, piuttosto che sull'universo.

La Ctfp non ritiene suo compito esprimere un giudizio conclusivo su queste diverse alternative, la cui scelta finale è demandata alla politica. Osserva tuttavia che in media negli altri paesi si spende tra lo 0,2 e lo 0,6 % del budget istruzione solo per la valutazione, e che 50 milioni, a fronte dell'entità delle risorse pubbliche complessive investite nel sistema istruzione nel nostro paese, rappresentano una cifra marginale. Il rendimento, viceversa, in termini di informazione e guida all'azione, può essere assai rilevante. Osserva inoltre che una valutazione su campioni, per quanto comunque utile, non consentirebbe di legare la valutazione delle scuole a sistemi di incentivazione per docenti e dirigenti né di offrire informazioni dettagliate alle famiglie sulla qualità dell'offerta formativa.

RACCOMANDAZIONE 22. A differenza di quanto succede nella maggior parte dei paesi avanzati, manca in Italia un sistema nazionale di valutazione degli apprendimenti. La Ctfp ritiene che il sistema proposto dall'Invalsi sia ben disegnato e meriti di essere finanziato, raggiungendo in tempi ragionevoli una valutazione universale delle scuole italiane.

Proprio per rafforzare la valutazione e superare le resistenze, anche culturali, che ne hanno finora impedito la diffusione, la Ctfp ritiene inoltre che tutti gli sforzi debbano essere fatti per rendere il più possibile autorevole e autonomo l'Invalsi³⁶. Si può immaginare, inoltre, che all'attività di valutazione delle scuole e di studio dei meccanismi relativi alla misurazione degli apprendimenti, l'Invalsi accompagni un ruolo di ricerca (svolto da ricercatori interni, ma anche, eventualmente, con periodi di permanenza e studio presso l'istituto di ricercatori italiani e stranieri) sui temi più generali del sistema educativo italiano, da cui possano derivare utili suggerimenti per le politiche di riforma della scuola.

RACCOMANDAZIONE 23. Per rafforzare la cultura della valutazione, la Ctfp ritiene che all'Invalsi debba essere data una statura corrispondente al ruolo delicato e innovativo che deve ricoprire, prevedendo meccanismi di nomina degli organi direttivi che garantiscano autonomia di gestione e un comitato scientifico di alto profilo.

La valutazione naturalmente non è fine a se stessa. Una volta valutate le scuole, si dovrà decidere cosa fare dei risultati raggiunti, un tema su cui il legislatore non si è ancora espresso.

RACCOMANDAZIONE 24. La Ctfp ritiene che i risultati della valutazione degli apprendimenti, opportunamente aggregati tenendo conto del contesto socio-economico di riferimento degli studenti e espressi in funzione del "valore aggiunto offerto dalla scuola", debbano essere resi pubblici.

³⁵ Il budget assegnato all'Invalsi nel 2008 è pari a circa 10 milioni, provenienti da fonti diverse.

³⁶ L'Invalsi è stato commissariato nel gennaio 2007. Nel gennaio 2008 è stato nominato il comitato di indirizzo, l'organo di governo dell'istituto, che assumerà però pienamente i suoi poteri solo con la nomina del Presidente. Le procedure per quest'ultimo passaggio, già iniziate, non sono tuttavia state ancora completate.

Gli effetti che tale diffusione della informazione tra le famiglie avrebbe sui comportamenti potrebbero giocare un ruolo importante nello stimolare il raggiungimento di un maggior grado di efficienza nelle scuole. Rientra anche in una logica di responsabilizzazione (il “render conto”) della scuola nei confronti dei propri utenti, le famiglie e gli alunni. È anche importante, come del resto proposto dallo stesso Invalsi e lungamente discusso nel *Quaderno bianco*, che *le scuole in maggiore difficoltà non vengano lasciate a se stesse*. Sulla falsariga di quanto previsto in altre esperienze estere, deve essere predisposto un piano di interventi articolato che possa condurre ad un miglioramento della *performance* della scuola. Piano che deve prevedere un percorso di miglioramento in tempi pre-definiti, verificabili, e interventi anche eccezionali nei casi di maggior difficoltà, come del resto in parte già previsto dalla legislazione attuale e dal contratto di lavoro degli insegnanti.

RIQUADRO 3 – LA VALUTAZIONE DEGLI APPRENDIMENTI SECONDO L’INVALSI

Il modello di valutazione predisposto dall’Invalsi, in attuazione della legge 176/07, prevede:

- la somministrazione di test agli studenti in entrata ed in uscita dai diversi livelli di scuola, cioè: seconda e quinta elementare, prima e terza media, seconda e quinta superiore;
- che si valutino le competenze in italiano, matematica e scienze;
- che, diversamente da Pisa, il focus dei test sia su informazioni di tipo curriculare, più vicino a quanto gli studenti dovrebbero apprendere sulla base dei programmi scolastici. Al momento sono pronti i quadri di riferimento per tutti i test per tutti i livelli di scuola, quadri sulla cui base vengono predisposte le domande. Si stanno ora predisponendo i test, vagliati da un gruppo di esperti delle rispettive materie e dai più autorevoli docimologi italiani;
- che le domande, una volta predisposte, siano testate su un gruppo di controllo, per poi essere corrette e finalmente somministrate l’anno successivo (a regime). Il programma dell’Invalsi prevede che nell’estate del 2008 si faranno i test di controllo sul primo set di domande, cosicché la somministrazione dei test (per l’intero universo) potrebbe avvenire già a partire da maggio 2009;
- la formazione di 1-2 docenti per scuola per consentire la migliore comprensione, da parte del corpo docente, delle caratteristiche dei test e dei risultati della valutazione.

4.2 L’autonomia finanziaria delle scuole

La ricerca empirica internazionale è concorde nel sostenere che il modello ideale per raggiungere i risultati migliori nel campo educativo *sia una combinazione di autonomia e responsabilità*: scuole ampiamente autonome, in grado di decidere su elementi importanti dell’utilizzo dei fattori produttivi e della predisposizione dell’offerta didattica, accompagnate però da sistemi di valutazione dei risultati seri, oggettivi e comparabili tra scuole. Nel contesto italiano, all’autonomia degli istituti scolastici è stata data perfino una cornice costituzionale, con la legge costituzionale n. 3/01 di riforma del titolo V della Costituzione, oltre che varie interpretazioni legislative, a partire dalla legge n. 59/97. Tuttavia, al momento, l’autonomia della scuola rappresenta più un’aspirazione che una realtà: le scuole possono contare su risorse autonome assai scarse, e i dirigenti scolastici godono di poteri limitati, soprattutto sulla gestione del personale docente.

Sul piano finanziario, alcune lodevoli iniziative sono state recentemente assunte. In primo luogo, lo spostamento del finanziamento delle indennità di maternità e delle retribuzioni spettanti al personale nominato in sostituzione del personale assente per maternità, dal bilancio delle

scuole a quello del Mpi (d.l. n. 147/07 convertito in legge n. 176/07), con conseguente sollievo dei bilanci scolastici e liberazione di risorse. In secondo luogo, la *razionalizzazione dei flussi finanziari*, con il finanziamento diretto delle scuole da parte del Mpi (saltando l'intermediazione, spesso foriera di inefficienze e ritardi, degli uffici provinciali del Ministero) e l'accorpamento dei vari fondi vincolati in due soli capitoli di spesa, potenzialmente fruibili in più direzioni (d.m. n. 21/07). Tra l'altro, ciò ha permesso di ridurre il *problema dei debiti pregressi delle scuole*, consentendo alle risorse inutilizzate in alcuni capitoli di essere utilizzate per sanare carenze in altre. Ma verifiche successive, svolte dalla Ctfp sui bilanci delle scuole, hanno messo in luce come questa liberalizzazione dei flussi finanziari sia stata in realtà più apparente che reale. Il sottofinanziamento sistematico di alcune componenti di spesa "obbligatorie" (come le supplenze brevi, peraltro destinate a diminuire di importanza con la massiccia immissione di personale di ruolo prevista nei prossimi anni), la costante riduzione in termini reali dei fondi specificatamente destinati all'esercizio dell'autonomia (fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa, legge n. 440/97), la minuziosità dei contratti di lavoro per gli insegnanti a livello nazionale, che predefiniscono impegni e retribuzioni anche per le attività diverse da quelle di docenza, finiscono con l'imbrigliare anche l'utilizzo dei fondi apparentemente liberi³⁷. La conseguenza è che una quota assolutamente prevalente delle risorse della scuola continua ad essere strettamente vincolata; in genere, con meccanismi di pagamento anche per le attività aggiuntive largamente predeterminati dal contratto di lavoro nazionale.

RACCOMANDAZIONE 25. Una larga parte delle risorse che affluiscono alle scuole tramite il fondo di istituto continua a essere vincolata dalla minuziosità della contrattazione nazionale. E' necessario liberalizzare ulteriormente l'utilizzo di questi fondi da parte delle scuole riducendo l'area sottoposta a contrattazione nazionale nella gestione delle risorse per le attività aggiuntive dei docenti e ampliando quindi l'ambito decisionale a livello di istituto.

È anche importante assicurare un adeguato finanziamento alle scuole. Al momento, il fondo di istituto rappresenta una quota assai ridotta delle risorse pubbliche complessive investite nella singola scuola e molte scuole lamentano difficoltà nel finanziare adeguatamente i servizi di ausilio alla didattica (acquisto di carta, computer, macchine fotocopiatrici ecc.). La proposta relativa all'introduzione di una dotazione organica di personale per area, illustrata nel paragrafo 3.4 a proposito della sperimentazione introdotta con la l.f. 2008, potrebbe consentire in futuro di liberare risorse importanti in questa direzione³⁸.

³⁷ Il sotto finanziamento ricordato nel testo non è naturalmente un caso, ma per molti aspetti una scelta sistematica della amministrazione centrale che, in un contesto di irresponsabilità finanziaria diffusa e carenze informative da parte del centro, vuole in questo modo mantenere sotto "pressione" le scuole per evitare il formarsi di sprechi (per esempio, l'utilizzo di supplenze quando esistono docenti di ruolo il cui minimo contrattuale di insegnamento non è stato ancora sfruttato). Per evitare l'insorgere di questi problemi, è necessario, come ribadito nel testo, che la liberalizzazione e l'aumento di fondi si accompagnino all'introduzione di meccanismi più responsabilizzanti per dirigenti e docenti.

³⁸ Queste prime forme di allargamento dell'autonomia della scuola consentiranno anche di valutare, con maggiore consapevolezza, la tesi, già presente nel dibattito, ma che la Ctfp non considera oggi praticabile, che vuole che *ciascuna scuola sia finanziata interamente a budget* (dati il numero degli studenti e la tipologia della scuola), lasciando maggiore libertà alla struttura di governo interna alla scuola di decidere sull'utilizzo di queste risorse, se per esempio utilizzarle per aumentare il personale, per pagare di più quello esistente o spenderle maggiormente per altri servizi scolastici. Perché questo avvenga, è necessario naturalmente che si sviluppi la capacità di un'adeguata programmazione dei fabbisogni di personale da parte del Mpi (come suggerito nel par. 3), che si introducano sistemi più pregnanti di rendicontazione e valutazione dei risultati per dirigenti e docenti (come suggerito nel par. 4.3) e che si introduca una maggiore flessibilità contrattuale (come suggerito nel par. 4.5).

L'altra strada, in parte già aperta dalla evoluzione della legislazione più recente, prevede un coinvolgimento maggiore delle famiglie e del settore privato nel finanziamento della scuola. Di nuovo, un vuoto normativo importante è stato recentemente coperto consentendo *la detraibilità delle donazioni alle scuole dalla dichiarazione dei redditi* (art. 13, legge n. 40/07). È opportuno tuttavia sottolineare che, soprattutto per le scuole elementari e secondarie di I grado, gli spazi esistenti per sponsorizzazioni, vendite di servizi ai privati, richieste alle famiglie, sono in realtà estremamente limitati, anche per la presenza di vincoli costituzionali.

All'autonomia gestionale e finanziaria delle scuole si deve accompagnare il necessario coordinamento con gli enti territoriali, responsabili per la gestione degli edifici scolastici e per l'offerta di servizi di supporto agli studenti con handicap o in situazioni di disagio. Non sempre tale coordinamento è adeguato. Una possibile soluzione a queste difficoltà potrebbe essere trovata tramite un maggior coinvolgimento degli enti locali nelle strutture di *governance* della scuola. Per esempio, prevedendo la partecipazione di un rappresentante degli enti locali ad una conferenza che raccolga i dirigenti scolastici delle scuole presenti nel territorio. Inoltre, i lavori di manutenzione ordinaria degli edifici potrebbero essere affidati direttamente alle scuole, previo trasferimento delle risorse corrispondenti dal bilancio del comune o della provincia, su richiesta delle scuole medesime.

4.3 *La valutazione dei dirigenti scolastici*

La maggiore fruibilità e ampiezza delle risorse della scuola è tuttavia solo una componente dell'autonomia. E' necessario che chi viene investito della responsabilità delle decisioni possa utilizzare le risorse per i fini cercati e sia valutato per gli effetti che ottiene. Altrimenti, come più volte ricordato, il rischio è che anche la maggiore disponibilità di risorse venga sprecata o utilizzata per fini diversi da quelli relativi al miglioramento del servizio. Il contratto di lavoro dei dirigenti scolastici prevede già esplicitamente la valutazione del presidi (da parte del dirigente regionale) e ne identifica gli aspetti caratterizzanti³⁹; tuttavia, poco si è fatto finora per adempiere a questa norma. Le uniche valutazioni effettuate finora sono state svolte su base volontaria, senza effetti sulla remunerazione o la carriera del dirigente, e sono avvenute puramente sulla base della compilazione di rapporti cartacei da parte dei dirigenti scolastici.

Il riquadro che segue illustra le linee per l'attuazione dell'art. 20 del contratto di lavoro dei dirigenti scolastici, suggerite dall'Invalsi nel suo ruolo di consulente del Mpi⁴⁰.

³⁹ Ci si riferisce in particolare all'art.20 del Ccnl siglato 11/4/2006 riferito al quadriennio giuridico 2002-5 dal titolo "Verifica dei risultati e valutazione del dirigente".

⁴⁰ "Idee per un modello di valutazione dei Dirigenti Scolastici", Invalsi, Roma 2008. Il documento dell'Invalsi è attualmente oggetto di discussione nell'ambito di una serie di audizioni predisposte dallo stesso istituto in vista della predisposizione del documento definitivo da sottoporre al Mpi (in attuazione del comma 613, articolo 1, legge 296/2006).

RIQUADRO 4 – LE PROPOSTE DELL’INVALSI IN MERITO ALLA VALUTAZIONE DEI DIRIGENTI SCOLASTICI

1) Il direttore regionale del Ministero (a cui, per legge, spetta valutare il dirigente scolastico) incontra il dirigente scolastico e in contraddittorio con questo definisce gli obiettivi della *scuola per il triennio successivo*;

2) gli obiettivi della scuola possono essere diversi, ma tra questi devono *obbligatoriamente* apparire anche indicatori quantitativi in merito al raggiungimento di due parametri fondamentali: a) *i livelli di apprendimento degli studenti* (come misurati dall’Invalsi), e b) *i tassi di abbandono*. Il piano può per esempio imporre che i livelli di apprendimento debbano aumentare dell’x% nel triennio e i tassi di abbandono ridursi dell’y%;

3) il dirigente scolastico formula *un piano per il triennio* che gli consenta di raggiungere questi obiettivi;

4) nella formulazione del piano il dirigente scolastico è coadiuvato da *un team di valutazione*;

5) il *team* di valutazione è composto da tre persone, di cui una obbligatoriamente è un altro preside (in quanto esplicitamente previsto dal contratto di lavoro del dirigente scolastico); per gli altri due il contratto di lavoro parla genericamente di “personale con competenze amministrative e didattiche”;

6) gli altri due membri del *team* di valutazione non sono parte del personale del Ministero (per garantire la “terzietà” del comitato di valutazione), ma appartengono invece ad un Albo di valutatori (da istituirsi), dove previo un corso di formazione sulle specificità della scuola (verosimilmente svolto nelle Università), possono iscriversi anche esponenti della società civile dotati di competenze potenzialmente utili alle scuole (contabili, esperti di organizzazione aziendale, ecc.). La composizione del *team*, decisa in contraddittorio con il preside da parte del dirigente regionale del Mpi, dovrebbe riflettere anche le specifiche esigenze della scuola in questione, scegliendo valutatori con le competenze necessarie;

7) il *team* di valutazione spende inizialmente 5 giorni nella scuola valutata e aiuta a formulare le proposte di azione del direttore di istituto. Passo preliminare per queste azioni è la formulazione di una “diagnostica” sulla situazione della scuola, elaborata a partire da un modello di rilevazione (un modello di rappresentazione della scuola) che è già stato formulato da parte dell’Invalsi. La segreteria del *team* dovrebbe essere fornita dalla stessa scuola e le carte stesse depositate in loco;

8) il *team* monitora la scuola nei mesi/anni successivi alla formulazione del piano e scrive un *rapporto finale* che consegna al direttore regionale del Mpi. Questi, sulla base del rapporto, formula la sua valutazione del dirigente scolastico. La valutazione può avere effetti sia sulla componente incentivante dello stipendio del dirigente scolastico che sulla sua carriera successiva (esiste un’indennità di posizione che dipende in genere dalle caratteristiche e dalla dimensione della scuola);

9) il dirigente scolastico non viene valutato sulla base dei *risultati*, anche relativamente alle due variabili quantitative prima ricordate, quanto dei *processi*, cioè l’aderenza dei suoi atti al piano formulato assieme al *team*;

10) a rotazione, tutte le scuole vengono valutate ogni tre anni (ciò richiede che circa 2000-2500 scuole vengano valutate ogni anno). Il costo stimato è di circa 20 milioni di euro all’anno.

La Ctfp esprime apprezzamento relativamente alle proposte dell'Invalsi, soprattutto per lo sforzo di rendere la valutazione funzionale ad un percorso di recupero della qualità della scuola. Segnala tuttavia il rischio che la procedura indicata risulti costosa a regime, per la necessità di formare e finanziare adeguatamente un numero elevato di valutatori appartenenti alla società civile. Segnala inoltre il rischio che una procedura che si limiti ad una valutazione dei *processi* piuttosto che dei *risultati* finisca con l'essere poco incisiva nell'offrire incentivi appropriati ai dirigenti scolastici per il raggiungimento degli obiettivi indicati.

Per il primo aspetto, la Ctfp ritiene utile prospettare un sistema di valutazione alternativo, suscettibile di essere reso operativo nel breve-medio con costi assai limitati in confronto agli oneri ipotizzati in precedenza. Il sistema si basa sul coinvolgimento nella valutazione dello stesso corpo docente e dirigente delle scuole, all'interno di un disegno organizzativo nel quale all'Invalsi dovrebbe essere riservato un ruolo di ente regolatore, con compiti di direzione strategica e di punto di riferimento unitario per la qualità e il metodo della valutazione, nonché di responsabile della formazione continua dei valutatori, da realizzarsi in collaborazione con le università. Il corpo dei valutatori sarebbe invece costituito da personale docente e dirigente della scuola, inserito in un *ruolo unico nazionale di ispettori/valutatori* calibrato quantitativamente sulle esigenze di valutazione del sistema scolastico nazionale, articolato a livello regionale e suddiviso al proprio interno per aree professionali. In tale ruolo dovrebbero confluire a domanda, con apposite procedure di selezione, i docenti e i dirigenti scolastici con (ad esempio) venti anni di insegnamento o dieci anni di direzione o quindici anni complessivi di insegnamento/direzione (di cui almeno cinque di direzione). Il personale così selezionato sarebbe destinato a svolgere i propri compiti, preferibilmente in una regione diversa da quelle in cui ha svolto il proprio servizio di insegnamento e/o di direzione, dopo un adeguato stage di formazione. Lo stesso personale dovrebbe essere tenuto alla periodica frequenza di stages di aggiornamento professionale, secondo regole e tempistiche definiti dall'Invalsi. Il trattamento economico degli ispettori/valutatori dovrebbe essere allineato a quello dei dirigenti scolastici, con una quota aggiuntiva (eventualmente commisurata ai report di valutazione effettuati) che ne renda desiderabile e competitivo l'accesso da parte di questi ultimi. Per una percentuale limitata (esempio il 10/15%) si potrebbe anche prevedere un accesso diretto dall'esterno, da parte di soggetti in possesso di titoli di cultura e requisiti di esperienza nell'insegnamento e/o nella direzione e/o valutazione di strutture formative, da definire a livello regolamentare con il contributo dell'Invalsi.

RACCOMANDAZIONE 26. Per la valutazione delle scuole e dei dirigenti scolastici, si suggerisce di costituire un corpo di ispettori/valutatori, a cui potrebbero accedere a domanda e previa selezione e formazione, docenti e dirigenti scolastici che avessero raggiunto determinati livelli di anzianità di ruolo.

Un sistema di questo tipo, qui tratteggiato necessariamente solo nei suoi lineamenti fondamentali, improntato al principio internazionalmente riconosciuto della valutazione fra pari, sarebbe in grado, ad avviso della Ctfp, di assicurare una efficace rete di valutazione del sistema scolastico, mettendo in circolo le migliori energie ed esperienze maturate all'interno del sistema stesso, che potrebbe così avere gli stimoli ad auto-migliorarsi. Come effetti collaterali, da non trascurare, il sistema darebbe agli insegnanti uno sbocco professionale gratificante e ne migliorerebbe le motivazioni, accrescendo la competitività della professione sul mercato del lavoro. Contribuirebbe, inoltre, ad offrire uno sbocco funzionale ed efficace al problema della razionalizzazione del numero dei docenti.

Per quello che riguarda il secondo aspetto, è vero, come discusso più in dettaglio in seguito, che il dirigente scolastico ha al momento competenze assai ridotte sulla gestione della risorsa fondamentale per il successo formativo di una scuola: il personale docente. In particolare, il dirigente non può decidere che in misura molto limitata l'attribuzione dei compiti ai docenti, nè può incentivarli in modo adeguato; il giudizio che esprime non ha effetti sulla loro carriera. In media, il 20% del personale docente di ogni scuola cambia posto ogni anno, senza che il dirigente abbia la benché minima voce in merito o possa far nulla per guidare il processo. Ritenere responsabile il dirigente scolastico per l'andamento di una scuola, quando gli strumenti di intervento a sua disposizione, sia finanziari che gestionali, sono così limitati, soprattutto riguardo alla risorsa fondamentale per il successo della scuola, gli insegnanti, è un controsenso. Ma senza responsabilizzazione e autonomia è difficile che la scuola italiana possa iniziare a risalire la china in cui è sprofondata.

I paragrafi 4.5 e 4.6 discutono di una serie di proposte che potrebbero consentire una gestione più flessibile del personale della scuola, rafforzando il ruolo del dirigente scolastico come gestore/mobilitatore delle risorse umane.

RACCOMANDAZIONE 27. La Ctfp ritiene che, in un quadro di garanzie per tutti gli operatori coinvolti, al dirigente scolastico, e più in generale al sistema di governance dell'istituto scolastico, debbano essere attribuiti maggiori poteri riguardo alla gestione del personale. Dati questi maggiori poteri, i sistemi di incentivazione e sanzione dei dirigenti scolastici dovrebbero diventare più efficaci rispetto a quanto previsto oggi dal loro contratto di lavoro (che rimane comunque non applicato).

In particolare, la Ctfp concorda sul fatto che, per il dirigente scolastico, la valutazione della scuola negli anni di dirigenza (il dirigente scolastico è assegnato alla scuola per cinque anni) coincida con la valutazione del suo operato. Trova inoltre convincente che la valutazione del dirigente debba essere centrata sul raggiungimento di *risultati* sui due elementi indicati dall'Invalsi: il valore aggiunto negli apprendimenti degli studenti della scuola e i tassi di abbandono⁴¹. A questi suggerisce di aggiungere anche una *valutazione espressa dagli insegnanti della scuola sull'operato del preside*, in modo da creare un adeguato bilanciamento di poteri tra dirigente ed insegnanti. Per quanto riguarda i meccanismi premiali dei dirigenti, la legislazione attuale, se applicata, appare invece già pienamente adeguata⁴².

A questa indicazione di carattere generale, la Ctfp ritiene di aggiungerne altre. In primo luogo, viste le resistenze che incontra ogni proposta di rafforzamento del ruolo del dirigente scolastico – e più in generale della capacità di governo autonomo della scuola – si può immaginare di procedere anche in questo caso con delle *sperimentazioni*.

⁴¹ In futuro, quando diventassero effettivamente operative le anagrafi degli studenti a livello provinciale, si potrebbe anche aggiungere come elemento di valutazione del dirigente scolastico i tassi di passaggio agli ordini di scuola successivi.

⁴² In particolare, per il "premio", il divario retributivo attualmente esistente tra dirigente e docenti appare sufficiente a giustificare un impegno sostanziale del primo. Inoltre, per i dirigenti scolastici c'è la possibilità di un premio di carriera, in quanto i presidi migliori possono essere assegnati alle scuole più grandi, a cui è legata una integrazione retributiva robusta. Per quanto riguarda eventuali sanzioni, quelle già previste dal contratto di lavoro dei dirigenti scolastici, la rimozione dalla scuola di assegnazione e il declassamento ad una altra scuola, e la perdita del ruolo dopo due rimozioni dalle sedi di assegnazione, appaiono adeguate.

RACCOMANDAZIONE 28. Le proposte di rafforzamento del ruolo del dirigente scolastico nella gestione del personale docente incontrano spesso resistenze. Si raccomanda di procedere tramite la sperimentazione di forme diverse e più incisive di autonomia presso singole scuole o gruppi di scuole, subordinandone l'applicazione generale alla valutazione positiva dei risultati della sperimentazione.

Naturalmente, la valutazione e il monitoraggio dei risultati, come previsto per esempio dalla normativa sulla sperimentazione ex l.f. 2008 (cfr. par. 3), dovrebbe rimanere prerogativa dello stato centrale, predisponendo istituti di monitoraggio appropriati. Nel caso l'esperimento abbia successo, e con le correzioni suggerite dall'esperienza, è allora possibile replicarlo e estenderlo al resto del Paese.

In secondo luogo, tanto più rigorosa e attenta sarà la selezione del personale dirigente della scuola e la successiva verifica dei risultati, tanto minori saranno i rischi di arbitrarietà da parte dei dirigenti scolastici nella gestione. Ciò dovrebbe riflettersi positivamente sullo stesso reclutamento dei dirigenti, rendendo più difficile l'accettazione di spinte corporative dirette a consentire l'accesso alla carriera dirigenziale della scuola anche a chi è privo dei necessari requisiti⁴³.

4.4 *Il reclutamento dei docenti*

Un elemento essenziale nella strategia di recupero di efficienza della scuola è rappresentato dalle modalità di reclutamento del personale docente. Lo stesso *Quaderno bianco* pone l'accento sull'urgenza di ridisegnare queste modalità, approfittando dell'occasione offerta dalla trasformazione delle graduatorie permanenti in graduatorie a esaurimento (legge finanziaria 2007)⁴⁴. L'intesa Governo-Sindacati del giugno 2007 ribadiva la necessità di “definire un sistema di formazione iniziale che sia fondato su uno stabile e funzionale raccordo tra le istituzioni scolastiche autonome e le strutture accademiche e che valorizzi le risorse e le competenze professionali del personale della scuola”⁴⁵.

Dal 1989 (legge n. 417 del 27 dicembre) fino alla chiusura delle graduatorie, il reclutamento dei docenti è stato basato sul cosiddetto “doppio canale” (metà del reclutamento su ciascun canale). Gli aspiranti insegnanti venivano inseriti in due distinte graduatorie a seconda che avessero superato un concorso per titoli ed esami (finché i concorsi sono stati indetti) o, essendo in possesso di abilitazione, avessero maturato esperienze di servizio come supplenti (concorso per soli titoli). Dal 2007, gli aspiranti insegnanti nelle scuole secondarie possono utilizzare un solo canale, quello della ammissione e frequenza ad una Ssis (Scuola di specializzazione per la formazione degli insegnanti), che conduce ad abilitazione e alla

⁴³ Sono note le controversie suscitate dal d.l. n. 248/07 convertito in legge n. 31/08. Nella conversione del decreto legge si introduce la possibilità di assunzione a richiesta degli aspiranti dirigenti scolastici inclusi nelle graduatorie concorsuali ordinarie e riservate (non conseguenti la nomina per carenza di posti nel loro settore) su posti rimasti eventualmente vacanti e disponibili in un diverso settore formativo, previo inserimento in coda alla relativa graduatoria. La possibilità di nomina è stata estesa anche per la copertura di posti rimasti eventualmente disponibili in altra regione.

⁴⁴ Si veda in particolare pp.160 ss.

⁴⁵ “Intesa per una azione pubblica a sostegno della conoscenza” siglata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il 27/6/2007 dal Ministro dell'economia e delle finanze, Ministro per la riforma e l'innovazione nella Pubblica Amministrazione, dal Ministro della pubblica istruzione e dai segretari generali di Cgil, Cisl, Uil, Confsal, Cgu.

possibilità di svolgere supplenze⁴⁶. Tuttavia tale canale, oltre a non offrire attualmente alcuna certezza di accesso alla professione, è incerto nella sua possibilità di mantenimento nel tempo, in quanto sottoposto agli ordinamenti universitari, a loro volta oggetto di riforma da parte del Ministero competente⁴⁷.

Un tale sistema di ingresso nella professione insegnante presenta numerosi difetti:

2. è basato su modifiche legislative e normative (concorsi abilitanti, apertura/chiusura di graduatorie, modifica degli ordinamenti delle SSIS) che creano incertezza e avvengono con irregolarità nel tempo;
3. mantiene una lunga fase di precariato, che tuttavia fornisce punti legati all'anzianità di servizio, permettendo la coesistenza di due principi diversi di selezione del personale: anzianità di servizio (potenzialmente generatrice di esperienza) e selezione meritocratica (basata sul punteggio concorsuale).

L'esito di questa coesistenza, combinata con l'incertezza sullo svolgimento futuro dei concorsi, rischia di produrre risultati *negativi* in merito alla auto-selezione del personale docente. I laureati più brillanti, in assenza di certezze sull'evoluzione lavorativa futura, tendono ad optare per carriere alternative, con l'effetto che rimangono nel pool degli aspiranti insegnanti solo o coloro che abbiano fonti alternative di reddito o coloro che non abbiano alternative esterne (potenzialmente i peggiori).

RACCOMANDAZIONE 29. Al momento sussistono diverse modalità di inserimento in ruolo dei docenti. Deve essere ribadito il principio che la selezione meritocratica rappresenti l'unico fattore per l'accesso alla professione insegnante.

Deve cioè esistere un barriera, un concorso pubblico abilitante oppure l'ammissione alle Ssis (con sistemi di selezione rafforzati, come indicato nella raccomandazione che segue), che precluda ai meno preparati o ai meno capaci l'insegnamento. L'aver svolto un lungo periodo di precariato non può costituire una condizione sufficiente per l'accesso alla professione docente. L'orientamento ministeriale in questi anni ha oscillato tra la modalità delle Scuole universitarie, i concorsi e le sanatorie, con il risultato di scoraggiare gli aspiranti insegnanti di qualità dall'intraprendere questa carriera.

Una seconda osservazione è che un buon insegnante si costruisce attraverso l'esperienza. Occorre quindi immaginare un periodo di formazione-lavoro per l'aspirante docente in cui la prestazione lavorativa sia alternata a momenti formativi specifici. Oggi questo avviene con modalità regolata (i tirocini all'interno delle Ssis) o spontanea (attraverso le supplenze). Come suggerito anche nel *Quaderno bianco*, la parte relativa al tirocinio nella formazione impartita dalle Ssis dovrebbe essere potenziata, e in prospettiva questa dovrebbe costituire il pool fondamentale di docenti a cui le scuole attingono per coprire le necessità di sostituzione del personale nel breve periodo. Inoltre, è necessario rafforzare il sistema di selezione dei docenti.

RACCOMANDAZIONE 30. Per rafforzare la componente meritocratica dell'accesso degli aspiranti docenti alla professione, le Scuole di Specializzazione per Insegnanti di Scuola

⁴⁶ Questo vale per le scuole secondarie di primo e secondo livello. Per le materne e le elementari è richiesto, invece, il diploma di laurea in scienze della formazione primaria.

⁴⁷ Si discute per esempio di introdurre un corso di laurea specialistica, a numero chiuso, nelle diverse facoltà che conduca direttamente alla laurea abilitante, eliminando le Ssis. Questo avrebbe il vantaggio di ridurre l'età per l'accesso alla professione docente (al momento si richiede già un titolo di laurea specialistica per accedere alle SSISS). Con le opportune modifiche, quanto si propone più avanti nel testo potrebbe essere applicato anche a questa diversa forma di reclutamento.

Secondaria (Ssis) devono prevedere un accesso sulla base di procedure di valutazione nazionali e a numero chiuso, stabilito in base alla programmazione dei fabbisogni di personale docente. In prospettiva, le Ssis dovrebbero diventare l'unico canale di assunzione, prevedendo che, almeno per la quota di specializzandi più brillanti, sia istituito un contratto di formazione-lavoro, accompagnato dall'impegno a svolgere compiti di supplenza. Alla scadenza del contratto di formazione-lavoro, l'aspirante docente verrebbe confermato in ruolo previa valutazione positiva del suo operato.

Più precisamente, alla scadenza del contratto di formazione-lavoro, l'aspirante verrebbe valutato sulla base di almeno tre elementi:

1. la valutazione conseguita nei corsi seguiti – se si opta per il sistema delle Scuole Speciali – e il giudizio riportato in una prova finale, corrispondente ad una prova teorico-pratica di abilitazione;
2. il giudizio espresso dai dirigenti scolastici della scuola presso cui l'aspirante docente ha svolto il proprio tirocinio;
3. eventuali ulteriori titoli di merito cumulati nel periodo di validità del contratto.

Sulla base della valutazione, l'aspirante docente verrebbe immesso in ruolo definitivamente, oppure allontanato (eventualmente prevedendo delle corsie preferenziali verso altri comparti della Pubblica Amministrazione)⁴⁸.

L'introduzione di questa modalità contrattuale, per gli specializzandi migliori, avrebbe due pregi:

1. recupererebbe almeno parzialmente l'attrattiva della scelta di docenza, in quanto fornirebbe una garanzia di reddito in cambio di una prestazione lavorativa, e la certezza di immissione in ruolo (se la valutazione finale fosse positiva);
2. offrirebbe risorse umane preparate (e meno costose degli attuali precari) a disposizione dei dirigenti scolastici per gestire il problema della supplenza nelle assenze brevi.

Si osservi che il problema di attrarre laureati di valore alla professione insegnante non riguarda solo il nostro paese ed è centrale nello sviluppo del settore educativo. Molti paesi si stanno attrezzando in questa direzione e la proposta indicata si muove in tale direzione⁴⁹.

4.5 *L'organizzazione del tempo di lavoro degli insegnanti*

La struttura attuale del contratto di lavoro degli insegnanti, nonostante la privatizzazione del rapporto di lavoro, mantiene elementi di rigidità che impediscono un impiego efficiente delle risorse umane presenti nelle scuole. L'elemento di maggior rigidità è costituito dalla previsione di una durata massima di presenza in aula (18 ore settimanali) a cui si affianca un ammontare di ore per attività di più difficile certificazione (quali preparazione delle lezioni, preparazione e correzione degli elaborati, partecipazione agli organi collegiali, ricevimento genitori).

⁴⁸ Naturalmente questo modello prevede una capacità di programmazione di lungo periodo da parte del Mpi, la capacità di prevedere il fabbisogno futuro degli insegnanti sulla base dell'evoluzione attesa degli studenti. Su questi punti, cfr il paragrafo 3.1 di questo Rapporto e lo stesso Quaderno bianco.

⁴⁹ Il riferimento è al programma statunitense *Teach for America* e a quello inglese sul *Teach first*: in entrambi i casi, sulla base di un finanziamento specifico, vengono offerti contratti temporanei biennali ai laureati migliori in tutte le discipline affinché costoro si sperimentino come insegnanti. Nel caso inglese, ai laureati che decidessero di non proseguire nella carriera di insegnanti viene anche garantito l'immissione nella pubblica amministrazione.

Nonostante non esista alcuna pratica di valutazione degli insegnanti, né dal punto di vista del dirigente⁵⁰ né da quello dei colleghi o delle famiglie, è percezione comune che ci siano insegnanti di diversa qualità (in termini di impegno, grado di preparazione, chiarezza espositiva, capacità di coinvolgimento dei discenti). Non esiste alcun meccanismo di segnalazione dei meritevoli, se si esclude l'eventuale assegnazione di progetti speciali della scuola da parte del dirigente (sempre contrattata comunque con le rappresentanze interne sindacali, e che comporta ridottissimi incrementi monetari). La stessa retribuzione accessoria definita con la contrattazione decentrata, riferita ad ammontari modesti, tende a distribuirsi in modo uniforme su tutti gli insegnanti.

RACCOMANDAZIONE 31. L'attuale contratto di lavoro degli insegnanti prevede un'organizzazione molto rigida della loro prestazione lavorativa. Appare essenziale sperimentare forme di gestione più flessibile del monte ore dei docenti, in modo da fornire ai dirigenti scolastici, e più in generale alla struttura di governo interna alla scuola, la possibilità di mobilitare maggiori risorse verso gli obiettivi che vengono ritenuti prioritari.

La Ctfp non ritiene suo compito intervenire nel dettaglio delle proposte possibili. Cita tuttavia come ventaglio delle possibili strategie di azione, le seguenti:

- a. ampliare la possibilità, già introdotta nell'ultimo contratto nazionale di lavoro⁵¹, di allungare il numero di ore associato ad una cattedra, non solo per far fronte a spezzoni di cattedra che altrimenti risulterebbero difficili da coprire, ma anche per permettere al dirigente scolastico di utilizzare più intensamente le risorse umane che reputa più idonee;
- b. permettere ai dirigenti scolastici di far fronte alle assenze dei docenti facendo ricorso in modo più intenso a risorse interne, che possono essere remunerate con i fondi assegnati per le supplenze. La contrattazione decentrata, a livello di istituto, potrebbe operare da controllo sulle modalità di gestione e sugli impieghi dei fondi stessi⁵²;
- c. ridefinire l'orario di lavoro dei docenti in tempo di permanenza nelle scuole, senza una più rigida distinzione tra tempo dedicato alla didattica e tempo dedicato alle altre funzioni, con possibilità di variare all'interno di questo tetto l'impegno individuale sulle diverse attività che si rendessero necessarie;

⁵⁰ Esiste solo una valutazione all'ingresso. Al termine del primo anno di impiego (*anno di formazione*), condizionatamente all'aver svolto almeno 180 giorni di servizio sotto la supervisione di un tutor assegnato dal dirigente scolastico e all'aver svolto almeno 40 ore di attività formative, l'aspirante docente discute una relazione finale davanti ad una commissione composta dal dirigente e da quattro docenti della scuola. L'approvazione di questa relazione comporta l'immissione definitiva in ruolo, cui si associa l'assenza di ogni forma successiva di valutazione dell'operato del docente, salvo verificarsi di contestazioni dell'operato didattico da parte di colleghi e/o delle famiglie. In questi casi possono prodursi indagini ispettive, che danno luogo a relazioni ai dirigenti regionali, che in alcuni casi possono produrre procedimenti di trasferimento ad altra sede (spesso per "incompatibilità ambientali") e più raramente a procedimenti di rimozione (congedo).

⁵¹ All'art.28 del Ccnl del comparto scuola (siglato il 29/11/2007) si ribadisce il carico didattico per i docenti in ciascun ordine di scuola (25 ore settimanali nella scuola dell'infanzia, in 22 ore settimanali nella scuola elementare e in 18 ore settimanali nelle scuole e istituti d'istruzione secondaria ed artistica) e nell'art.18 si prevede un massimo di 6 ore settimanali come estensione dell'attività didattica per lo svolgimento di attività di supplenza e/o di attività didattica integrativa "volta all'arricchimento e alla personalizzazione dell'offerta formativa".

⁵² Attualmente i fondi assegnati agli istituti scolastici per le supplenze brevi (al netto di quelle lunghe, per maternità o per invalidità, già trasferite a carico del Ministero dell'Economia) sono basate su una frazione (tipicamente l'80%) della spesa storicamente verificatasi in passato. Nell'utilizzo di tali fondi per assunzione temporanea di docenti precari esterni deve essere data priorità ai docenti interni che abbiano avanzato richiesta di utilizzo, sempre nel limite massimo di 6 ore aggiuntive settimanali.

- d. si può anche immaginare di modificare, per una componente limitata, l'orario degli insegnanti da settimanale a mensile o annuale, consentendo la possibilità di svolgere straordinari recuperabili con permessi compensativi⁵³.

Nell'ambito di una revisione del contratto di lavoro dei docenti appare anche opportuno prevedere una maggiore capacità di controllo della mobilità dei docenti tra scuole, che al momento è univocamente guidata dalle decisioni dei singoli insegnanti e dalla anzianità acquisita.

RACCOMANDAZIONE 32. La mobilità dei docenti è al momento molto alta e univocamente determinata dalle decisioni degli insegnanti. È opportuno prevedere l'introduzione di vincoli e incentivi che prolunghino la permanenza dei docenti nella scuola.

Tassi medi di *turnover* dei docenti del 20% rappresentano un'emergenza cui occorre porre rimedio⁵⁴ sia con l'individuazione di meccanismi di immissione in ruolo contestuali al pensionamento degli insegnanti, sia con l'allungamento dei tempi obbligati di permanenza nelle scuole, sia con l'eventuale previsione di incentivi monetari per chi allunga la propria permanenza in situazioni ritenute socialmente poco desiderabili. È inoltre da ripensare il meccanismo stesso della mobilità, attualmente gestito unilateralmente dalle scelte dei docenti sulla base di criteri di anzianità, senza alcuna possibilità di controllo da parte della scuola ricevente.

RACCOMANDAZIONE 33. Al momento le scuole non hanno alcuna possibilità di selezionare i docenti in entrata, la cui distribuzione tra scuole è rigidamente determinata dalle decisioni degli insegnanti e dalla loro anzianità. In prospettiva, a compimento del percorso suggerito, che esalta il ruolo e gli effetti della valutazione sull'apprendimento e sulle scuole, è ipotizzabile che la mobilità sia soggetta al consenso da parte del collegio docente e del dirigente scolastico della scuola di destinazione.

4.6 Valutazione e incentivazione del personale docente

Nella misura in cui si chiede un maggior coinvolgimento degli insegnanti in termini di orario e di impegno, non si può non riconoscere che l'attuale disegno della prestazione lavorativa degli insegnanti fornisce scarsissimi incentivi al miglioramento della propria prestazione nel corso della carriera⁵⁵. L'assenza di valutazioni in itinere, la progressione retributiva automatica

⁵³ Qualche margine è già stato introdotto nella contrattazione vigente. Per esempio all'art.28 del Ccnl del comparto scuola si introduce il principio della possibilità di articolazione plurisettimanale dell'orario: "L'orario di insegnamento, anche con riferimento al completamento dell'orario d'obbligo, può essere articolato, sulla base della pianificazione annuale delle attività e nelle forme previste dai vigenti ordinamenti, in maniera flessibile e su base plurisettimanale, in misura, di norma, non eccedente le quattro ore".

⁵⁴ Si osservi che questo rappresenta il *turnover* netto (modifica titolare del posto/posti); quello lordo ((entrati più uscite)/posti) è in media al 49%. Si osservi anche che la letteratura scientifica è concorde nell'individuare una correlazione tra mobilità dei docenti e qualità della scuola; le scuole dove i tassi di mobilità dei docenti sono più elevati, sono anche caratterizzati da risultati peggiori in termini di apprendimenti degli studenti (come misurati dal test Pisa).

⁵⁵ Si tratta di un problema ormai universalmente riconosciuto. Per esempio nell'Intesa Governo-sindacati già citata si legge: "ricercare, in relazione ai progressi del sistema valutativo e del sistema di formazione, e all'esito di esperienze già avviate, i metodi appropriati per realizzare, in sede contrattuale, con risorse specificamente destinate, sistemi di incentivazione, valorizzazione e progressione di carriera per il personale docente,

basata sull'anzianità di servizio e l'assenza di progressioni di carriera, rappresentano la miglior ricetta per demotivare gli insegnanti in servizio ed attrarre chi è alla ricerca di un lavoro garantito senza troppe pretese. Specialmente se si intende accrescere il carico lavorativo attuale degli insegnanti (in termini di numerosità delle classi e/o di ore di didattica frontale) e limitarne la mobilità tra scuole, occorre domandarsi come erogare incrementi retributivi che rappresentino nel contempo una forma di incentivazione verso i comportamenti virtuosi.

RACCOMANDAZIONE 34. Al momento non esistono incentivi per i docenti migliori. E' quindi opportuno introdurre una valutazione periodica dei docenti (per esempio, ogni 5 anni) che tenga conto della preparazione (che dovrebbe creare incentivi all'aggiornamento periodico), della capacità didattica (accertata attraverso peer review e attraverso valutazione del dirigente scolastico) ed eventualmente di altri fattori rilevanti per il buon andamento della didattica. La verifica periodica dovrebbe condurre all'assegnazione di un punteggio che contribuirebbe a determinare il livello retributivo, andando gradualmente a sostituire l'anzianità di carriera. In questo modo si produrrebbe una differenziazione retributiva che rifletterebbe meglio le caratteristiche di impegno e preparazione degli insegnanti stessi.

La Ctfp non ritiene invece auspicabile introdurre sistemi di incentivazione diretta dei docenti, che leghino la retribuzione a qualche forma di *output* misurabile (quali i risultati scolastici delle classi o i tassi di prosecuzione agli ordini scolastici successivi degli studenti), sia perché il risultato di una classe – anche misurato in termini di “valore aggiunto” (cioè, la differenza delle competenze in una particolare materia ottenute dagli studenti rispetto al momento in cui il docente se ne è fatto carico) piuttosto che di livello – non dipende solo dall'impegno di quel particolare docente, sia perché sistemi di incentivazione legati a misure, necessariamente sempre parziali, degli apprendimenti possono introdurre incentivi perversi sui comportamenti (si preparano gli studenti a rispondere ai test, piuttosto che insegnare la materia di riferimento). Nel contesto italiano, almeno per il momento, appare anche impraticabile la strada alternativa, adottata in altri Paesi, di attribuire direttamente al dirigente scolastico, sia pure coadiuvato da altre strutture di governo interno della scuola, il compito di elargire discrezionalmente fondi aggiuntivi ai docenti, eccetto che per i casi, come ricordato nel paragrafo precedente, relativi all'organizzazione del fattore lavoro nell'istituto. Ciò rischierebbe di accrescere la conflittualità interna alle scuole a scapito dello spirito di istituto che caratterizza le scuole ritenute di maggior successo. Invece, si ritiene che:

RACCOMANDAZIONE 35. Mentre è sconsigliabile un'incentivazione diretta del singolo docente sulla base dei risultati ottenuti dagli studenti, è opportuno immaginare forme di incentivazione collettiva degli insegnanti di un istituto, sulla base della valutazione degli apprendimenti e di altri criteri possibili (in particolare, della riduzione del tasso di abbandono).

Questo spingerebbe i docenti dell'istituto a “fare squadra”, ovvero a lavorare in modo più coordinato e proficuo. L'incentivo dovrebbe essere attribuito solo ad una percentuale limitata delle scuole (per esempio, solo il 5% del totale) sulla base dei migliori risultati ottenuti sulla base dei due criteri prima indicati. Ciò consentirebbe di attribuire all'incentivo dimensioni finanziarie ragionevoli. Si osservi inoltre che le risorse potrebbero non necessariamente essere direttamente

caratterizzato da una specifica professionalità fondata sulla didattica e incentivi per le scuole che, sulla base di verifiche effettuate su elementi di valutazione oggettivi e predeterminati e tenendo conto delle condizioni iniziali del contesto, conseguono progressi significativi in termini di competenze degli studenti”.

destinate a retribuzione dei docenti, ma potrebbero venire riservate al finanziamento di progetti speciali per la scuola.

Un'altra ipotesi per incentivare i docenti, tratteggiata anche nell'intesa Governo-Sindacati prima ricordata nonché in numerosi studi e proposte, è quella di introdurre esplicitamente una carriera per gli insegnanti. Sull'esempio di altri paesi, si potrebbe per esempio immaginare di introdurre tre fasce di inquadramento contrattuale (junior, normale, esperto), differenziate sia sul piano retributivo che in termini di orario e di funzioni. Per esempio, solo gli esperti possono fare *peer review* o possono accedere a cattedre "potenziate" di 24 ore invece di 18, o svolgere compiti di coordinamento. Si tratta di un'ipotesi costosa per le finanze pubbliche, che dunque potrebbe essere applicata solo dopo aver raggiunti i risparmi necessari con gli interventi discussi nei paragrafi precedenti.

RACCOMANDAZIONE 36. Posto che attualmente gli insegnanti sono l'unica categoria ad essere inquadrata in un unico livello, da più parti è stata proposta l'introduzione di una carriera articolata in tre livelli (junior, normale, esperto). La Ctfp valuta favorevolmente la proposta come tema da approfondire, segnalando fin da ora quali necessarie cautele le seguenti regole: 1) l'accesso a livello superiore per concorso nel quale dovrebbero avere peso rilevante le valutazioni periodiche e il curriculum; 2) il numero chiuso ai concorsi; 3) un'opportuna distribuzione territoriale dei posti ai vari livelli per area geografica.

L'ultimo punto in particolare, legando i livelli alle aree o alle singole scuole, evita che i migliori docenti si concentrino nelle scuole migliori.

Appendici

A.1 Un approfondimento sul personale scolastico

A.1.1 Docenti

Il sistema scolastico italiano ha occupato nell'anno scolastico 2006-07 circa 852.000 insegnanti. Di questi 699.000 unità hanno un contratto a tempo indeterminato, mentre 32.433 unità hanno un contratto della durata di un anno scolastico (sono cioè, supplenti annuali). Complessivamente, il personale docente con contratto a tempo indeterminato e determinato annuale è risultato pari a 731.790 unità; si tratta di circa 4.500 docenti in meno rispetto all'anno scolastico precedente. A questi vanno aggiunti circa 120.000 insegnanti con contratto a termine della durata inferiore all'anno (ovvero fino al termine delle attività didattiche). Parte di questo secondo organico (il 40% circa) viene impegnato soprattutto nella scuola secondaria superiore su spezzoni di orario. Vi sono poi circa 25.000 insegnanti di religione e 2.600 docenti che svolgono attività di supporto alla didattica, principalmente nei convitti e negli educandi nazionali. Circa 90.000 insegnanti occupano posizioni per il sostegno agli alunni diversamente abili.

Questo corpo docente è chiamato a coprire un organico di fatto di 783.000 cattedre, di cui circa 90.000 per il sostegno. L'organico di fatto è superiore a quello di diritto (722.000 docenti) di circa 61.000 unità, in gran parte per via dell'ampliamento degli organici delle posizioni di sostegno (si rimanda al *Rapporto intermedio* per una discussione più dettagliata di questi aspetti)⁵⁶. Sulla base dei dati provvisori forniti dal Mpi, il numero di posti attivati nell'anno scolastico 2007-08 è previsto essere inferiore per circa 7.000 unità rispetto al 2006-07, raggiungendo quota 776.192.

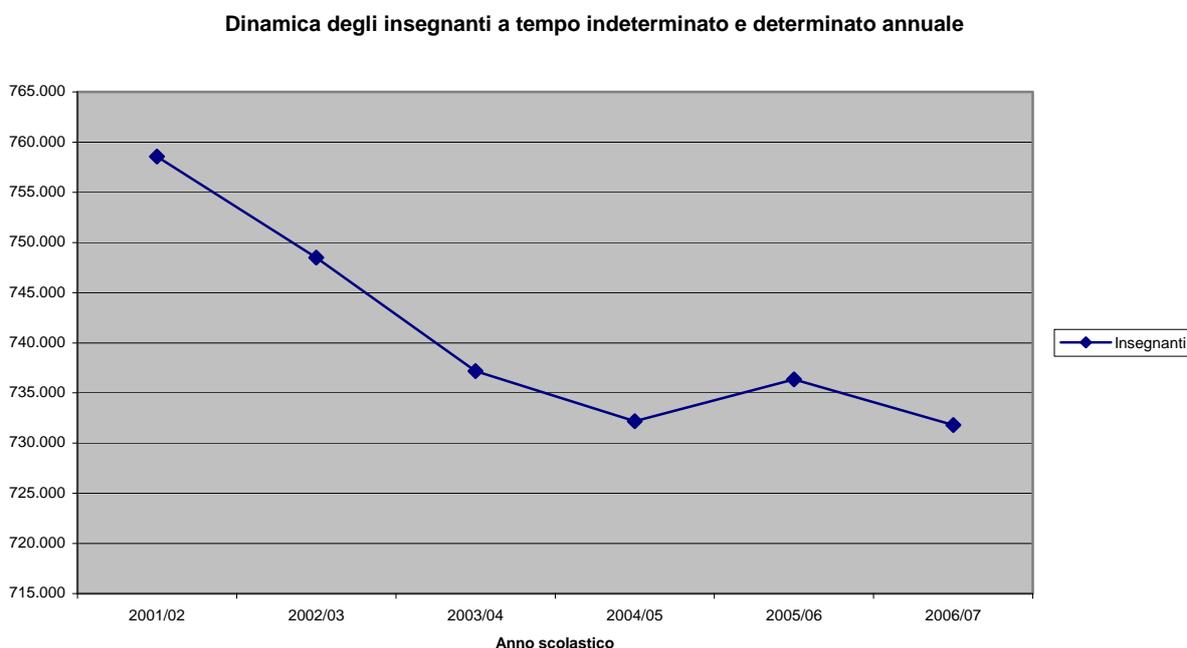
Tab. A1 – Quadro sintetico del personale docente della scuola statale (anno scolastico 2006-07)

A Personale a tempo indeterminato	699.357
B Personale a tempo determinato annuale	32.433
<i>A+B Tempo indeterminato e determinato annuale</i>	<i>731.790</i>
C Personale a tempo determinato fino al termine delle attività didattiche	119.942
Totale	851.732

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mpi

La riduzione osservata nel 2006-07 e quella prevista per l'anno in corso si collocano all'interno di un trend di riduzione del personale docente che dura da diversi anni (si veda la figura A1). Nell'ultimo quinquennio (2002-2007), gli insegnanti a tempo indeterminato o determinato attuale si sono ridotti del 3,7%, pari a circa 26.000 mila unità.

⁵⁶ Questo divario è destinato a contrarsi a seguito delle decisioni assunte nella legge finanziaria per il 2008, che conduce ad una stabilizzazione del corpo docente di sostegno nell'ambito dei docenti di ruolo.

Fig. A1 – Dinamica degli insegnanti a tempo indeterminato e determinato annuale

Questo andamento ha interessato in modo differenziato i diversi livelli di scuola. La scuola primaria presenta un andamento discontinuo, con prima una flessione di insegnanti (a seguito di interventi di contenimento decisi con le varie leggi finanziarie) e una ripresa successiva a seguito di interventi normativi di ampliamento dell'offerta formativa (generalizzazione dell'insegnamento della lingua inglese, anticipi di iscrizione alla prima classe), a sua volta sostenuti dalla graduale e costante espansione del tempo pieno per questa tipologia di scuola. In netta flessione (-13.000 insegnanti nel quinquennio, -7,3% nel 2006-07 rispetto al 2001-02) appaiono i docenti della scuola secondaria di I grado. Più stabili appaiono invece i docenti in servizio nella scuola secondaria di II grado.

Un altro aspetto interessante è la distribuzione dei docenti per età anagrafica. Nell'ultimo anno scolastico, i docenti di età superiore ai 50 anni rappresentano più della metà del totale degli insegnanti di ruolo. Solo dieci anni fa, erano il 27%. L'invecchiamento del corpo docente riflette solo in minima parte le conseguenze delle disposizioni legislative sul blocco del *turn-over*, quanto piuttosto gli effetti degli incrementi nei requisiti minimi di età per il pensionamento anticipato. Più in dettaglio, sono soprattutto i docenti della scuola secondaria di I grado ad avere un'età media elevata (51 anni e mezzo), seguiti dai colleghi degli istituti superiori con un'età media inferiore di circa un anno. Seguono poi i docenti della scuola dell'infanzia (con poco meno di 49 anni), e quelli della scuola primaria (poco meno di 48 anni). Si osservi che l'età elevata costituisce da un lato un problema, per gli effetti che questo può comportare sulla qualità dell'insegnamento, e dall'altro un'opportunità per il rapido ricambio atteso in futuro. Si osservi, inoltre, che la distribuzione per età dei docenti è diversa nelle diverse aree del Paese (si veda la tab. A2), riportata anche nel testo). Nelle regioni del centro e del sud l'età media del corpo insegnante è più alta di quelle del nord, come effetto della mobilità degli insegnanti tra il nord e il sud del paese. Infatti, mentre nelle regioni del nord l'età media complessiva risulta pari a 47 anni, nel centro è 49 e nel sud arriva a 50. Fra le regioni del nord, l'Emilia Romagna è la più 'giovane' con un 24% di insegnanti di età inferiore a 40 anni; la più 'vecchia' è la Liguria con un 16% sotto i 40 anni ed un 48% di età compresa fra il 50 ed i 60 anni. La distribuzione per età degli insegnanti del centro e quelli del sud si assomiglia molto nella parte centrale (età fra i 40 ed i 50 ed fra 50 e 60 anni). Sembra esserci, invece, una differenza forte nelle code della distribuzione: i docenti al di sotto dei 40 anni sono mediamente di meno nel sud (12% contro una media del 16% nel centro), fino a toccare il minimo nazionale del 9% in Calabria; al contrario la coda alta

della distribuzione ‘pesa’ più al sud che al centro; in Calabria i docenti con più di 60 anni sono il 14% del totale. Di nuovo, questa distribuzione è parte del problema, perché non è improbabile che i peggiori risultati delle scuole del sud e del centro in termini di apprendimenti scolastici sia correlata alla presenza di personale insegnante troppo anziano; dall’altra, può essere parte della soluzione, perché è possibile immaginare un rapido ricambio ed un riequilibrio della distribuzione del personale sul territorio più efficiente. Come si vedrà, infatti, le scuole del sud presentano, oltre ad un personale più anziano, anche un eccesso di personale rispetto alle scuole del nord (cfr. Appendice A.2).

Tab. A2 – Insegnanti a tempo indeterminato per classi di età (anno 2006)

Regioni	<40	>=40<<50	>=50<<=60	>60
Piemonte	20%	33%	43%	3%
Lombardia	22%	34%	40%	4%
Veneto	20%	34%	42%	4%
Friuli V.	19%	35%	43%	4%
Liguria	16%	30%	48%	6%
Emilia Romagna	24%	31%	41%	4%
Toscana	18%	29%	46%	7%
Umbria	14%	32%	46%	8%
Marche	18%	31%	45%	6%
Lazio	16%	32%	43%	9%
Abruzzo	12%	31%	47%	10%
Molise	15%	30%	45%	10%
Campania	12%	33%	45%	10%
Puglia	13%	32%	45%	10%
Basilicata	10%	30%	51%	9%
Calabria	9%	25%	53%	14%
Sicilia	16%	34%	41%	10%
Sardegna	14%	33%	46%	8%

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mpi

A.1.2 Il personale Ata

Il personale amministrativo, tecnico e ausiliario (Ata) assolve alle funzioni amministrative, contabili, gestionali, strumentali ed operative, nonché di sorveglianza connesse alle attività delle istituzioni scolastiche. A seguito della legge n. 124/99 che ha disposto la statalizzazione del personale Ata dipendente degli enti locali, è aumentato notevolmente di numero del personale statale. Nel 1999 gli insegnanti rappresentavano l’84% di tutto il personale impiegato nelle scuole; due anni dopo, a formalizzazione del passaggio del personale degli enti locali allo Stato, questo rapporto si era ridotto al 76%. Nel 2000-01 il numero complessivo di addetti nelle scuole statali aveva raggiunto la cifra record di 261.450 unità. Ad oggi, il personale Ata a tempo indeterminato è composto da 168.015 unità, di cui circa il 60% appartenente all’area A dei collaboratori scolastici, il 34,6% appartenente all’area B del personale tecnico e amministrativo e infine il restante personale al ruolo direttori dei servizi generali e amministrativi, appartenente all’area D. A queste 168.015 unità di personale Ata a tempo indeterminato vanno aggiunte altre 65.377 unità di personale con contratto annuale e 16.309 con contratto a tempo determinato fino al termine delle attività didattiche, per un totale di 249.701 unità. Il personale Ata a tempo determinato rappresenta oltre il 30% del totale in servizio.

Le dotazioni organiche del personale Ata sono stabilite in sede provinciale, in base a parametri che tengono conto del numero di classi funzionanti, dei laboratori tecnici e scientifici, delle palestre, degli eventuali convitti annessi a ciascun tipo di scuola e dell’orario di funzionamento delle istituzioni scolastiche.

A.2 Un approfondimento sulla determinazione del fabbisogno di organici

A.2.1 Il sistema attuale

È opportuno riassumere brevemente il modo in cui l'organico di diritto degli insegnanti è attualmente determinato⁵⁷. Tramite un contratto con una società privata, l'Eds, il Mpi utilizza un modello previsionale per determinare il fabbisogno di organico di insegnanti che presenta alcuni vantaggi e numerosi limiti. Concettualmente la previsione di organico può essere decomposta in due momenti:

1. la previsione relativa agli iscritti;
2. la previsione del fabbisogno di insegnanti corrispondente alla previsione degli iscritti.

Sul primo aspetto, le stime relative agli iscritti sono basate sulla proiezione da un anno al successivo, utilizzando una matrice di transizione costruita sui risultati dell'anno precedente. Tale metodo è applicato con cadenza annuale e su scala provinciale, ma in linea di principio permetterebbe di fornire previsioni su un orizzonte almeno decennale (si vedano per esempio gli esercizi contenuti nel *Quaderno bianco*), anche se la precisione della previsione diminuisce naturalmente al crescere della lunghezza del periodo (la maggiore fonte di incertezza derivando dai movimenti migratori interni e dall'estero). Un'analisi svolta dalla Ctfp sulle stime effettuate dal Mpi nell'ultimo decennio dimostra come in media le previsioni, seppure tendenzialmente sempre più precise, tendano a differire dal dato realizzato, su base nazionale, in difetto sulla scuola materna di circa un punto percentuale ed in eccesso di 1-2 punti sulla scuola secondaria di II grado, ad indicazione che la previsione non tiene perfettamente conto dei trend su questi due livelli. Si noti infine che queste previsioni non tengono conto della presenza di alunni disabili, e sono quindi inutilizzabili ai fini della previsione del fabbisogno di insegnanti di sostegno, nonostante che l'informazione relativa agli studenti disabili sia comunicata dalle scuole al Mpi al momento dell'iscrizione degli studenti.

Il secondo aspetto è invece più problematico. Da un lato occorre infatti trasformare il numero di alunni in classi, e dall'altro convertire queste classi in cattedre *full-time equivalent*. Da ultimo, sulla base dell'organico di ruolo presente in un anno, e tenuto conto dei pensionamenti attesi, si ottiene una stima del fabbisogno di insegnanti. Questa seconda fase della previsione, alla luce dei documenti analizzati dalla Ctfp, appare più problematica, in quanto *non verificabile* sulla base di dati oggettivi. La documentazione prodotta dal Mpi, in applicazione della legislazione rilevante⁵⁸, cita una serie di circostanze esterne alla scuola come criteri di ripartizione degli insegnanti, adottati secondo una razionalizzazione sviluppata ad inizio del decennio (2002-03) e poi proiettata in avanti sulla base di rapporti alunni/insegnanti fissati al livello storico⁵⁹. Tuttavia tale procedura appare soggetta a diversi tipi di obiezione:

- a. nulla assicura che la distribuzione degli insegnanti esistente nel 2002-03 fosse equa o efficiente, qualsiasi siano i criteri di equità o efficienza che si vogliono adottare;

⁵⁷ Si rimanda al *Rapporto intermedio* per un'analisi dettagliata dei passaggi che conducono dalla determinazione dell'organico di diritto a quello di fatto, che è quello fondamentale per la determinazione della spesa.

⁵⁸ D.m. n. 24 luglio 1998, n. 331 e d.m. 3 giugno 1999, n. 141, e successive modifiche ed integrazioni.

⁵⁹ "Negli anni scolastici 2002-03 e 2003-04 le consistenze di organico a livello regionale erano determinate, oltre che con riferimento alla previsione dell'entità della popolazione scolastica e con riguardo alle esigenze degli alunni portatori di handicap, tenendo conto del grado di densità demografica delle varie province di ciascuna regione, della distribuzione della popolazione tra i comuni di ogni circoscrizione provinciale, delle caratteristiche geomorfologiche dei territori interessati, delle condizioni socio-economiche e di disagio sociale delle diverse realtà, sulla base di specifici indicatori elencati nell'allegato documento." Tra questi indicatori compaiono (con pesi, probabilmente riconducibili ad applicazioni di analisi fattoriale) livelli retributivi e pensionistici, depositi bancari e polizze assicurative per abitante, costo edilizio, tassi di occupazione e disoccupazione, posti letto in ospedale, letture di libri e quotidiani, criminalità giovanile, densità abitativa e montuosità del territorio, presenza di alunni stranieri, tassi di ripetenza e di abbandono.

- b. l'adozione di una serie di indicatori di contesto a livello provinciale è per definizione arbitraria e può portare a razionalizzare a posteriori qualsiasi distribuzione⁶⁰;
- c. questa procedura non è valutabile dal punto di vista degli interventi di politica scolastica, in quanto *nessun coefficiente appare manipolabile dal punto di vista del legislatore*.

In sostanza, il sistema scelto per il calcolo del fabbisogno di personale docente tende a replicare il dato storico dell'esistente attribuzione degli organici sul territorio, piuttosto che condurre ad una sua correzione sulla base di standard oggettivi.

A.2.2 Lineamenti di un modello alternativo

Come possibile alternativa, è utile tratteggiare brevemente i lineamenti di un modello diverso di determinazione del fabbisogno degli insegnanti. Una volta determinata una stima degli alunni per i prossimi anni, sarebbe auspicabile che questi dati venissero utilizzati secondo la modalità seguente:

1. *trasformazione degli alunni in classi per ordine di scuola*. La legislazione vigente prevede un limite minimo e massimo per la numerosità di classe, limite che può modificarsi in presenza di alunni disabili e in assenza del raggiungimento delle soglie minime in aree montane o periferiche. Tuttavia il territorio nazionale può essere diviso in fasce relativamente omogenee (per esempio: aree urbane; aree rurali; aree montane), e per ciascuna fascia si può calcolare un valore mediano della dimensione delle classi da utilizzare come riferimento per le stime. In questa fase, le informazioni sulle caratteristiche del patrimonio edilizio delle scuole (che possono comportare vincoli al numero massimo di studenti per classi) dovrebbero anche essere considerate. Il problema è di facile gestione per la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria del primo ciclo, mentre diventa più complessa nel caso della secondaria del secondo ciclo, specialmente per gli istituti tecnici e professionali, nei quali la moltiplicazione degli indirizzi può condurre alla formazione di classi di dimensione notevolmente più bassa delle soglie minime. Inoltre la volatilità delle scelte delle famiglie per le scuole superiori rende difficile ogni previsione basata sui valori degli anni precedenti. Il Mpi è già impegnato in un'opera di razionalizzazione degli indirizzi stessi che dovrebbe condurre in futuro ad una riduzione del problema; come prima approssimazione, è possibile adottare anche in questo caso il valore mediano per tipo di indirizzo, aggregando poi gli indirizzi a livello di istituto secondario, e gli istituti tecnici o professionali a livello di provincia;
2. una volta definito il numero delle classi in ciascun ordine di scuola, *le classi vanno convertiti in cattedre*. Questa operazione è, di nuovo, relativamente facile per la scuola materna e primaria (2 insegnanti per classe nella scuola materna, 1,5 insegnanti per classe nella scuola primaria a cui aggiungere gli spezzoni per la lingua straniera); è più complessa per quanto riguarda la scuola secondaria di primo grado (in quanto l'orario di lezione impartito è parzialmente variabile, dipendendo dalle scelte delle famiglie sulle attività complementari)⁶¹. Analogamente, il fabbisogno di insegnanti per gli indirizzi liceali della scuola secondaria del 2° ciclo è facile da determinarsi (essendo fissato il numero di ore di didattica da erogare: 27-29 ore settimanali per i licei classici, 25-30 per i licei scientifici, 30-32 per i licei socio-psico-pedagogici, 32-38 per gli

⁶⁰ La scelta degli indicatori adottati può essere sottoposta a critica per la scelta delle variabili utilizzate (perché inserire le polizze vita per abitante e non la struttura demografica, perché inserire il livello delle retribuzioni e non il prodotto interno lordo pro-capite, ecc.). Inoltre la scelta dei pesi con cui aggregare le singole variabili è altrettanto arbitraria, visto che i pesi oscillano tra lo 0,6% ed il 50%.

⁶¹ Se si definisse un orario standard uguale per tutti, per esempio 27 ore, il fabbisogno di cattedre full-time (18 ore) sarebbe semplicemente pari a $27/18 = 1,5$ cattedre per classe, non lasciando a disposizione alcuna ora di compresenza o di disponibilità a coprire assenze brevi dei colleghi. Se l'orario diventa variabile e può espandersi fino a 36 ore (inclusivo dei tempi di mensa), allora il fabbisogno potenziale di insegnanti al massimo del loro utilizzo sarebbe pari a $36/18=2$ cattedre per classe.

istituti tecnici a seconda degli indirizzi e delle sperimentazioni ammesse, 38-42 per gli istituti professionali, con variazione tra le aree disciplinari attraverso gli anni)⁶²;

3. L'esito dei conteggi precedenti fornisce tuttavia il conteggio delle ore di didattica frontale che occorre impartire, e prescinde pertanto dalla frazionabilità solo parziale delle cattedre (specialmente per le materie che compaiono per poche ore in ciascuna classe, come educazione fisica, educazione artistica, educazione tecnica e simili). Per questa ragione le stime precedenti potrebbero rappresentare *un limite inferiore* di un intervallo di stima, che può essere variato a seconda dei gradi di libertà che si vogliono concedere alle scuole in termini di "ore a disposizione" con cui i dirigenti scolastici possono far fronte ad eventi inattesi (assenze per malattia breve o imprevisti) o organizzare progetti speciali a vantaggio degli studenti (corsi di recupero, attività alternative).

A.2.3 Alcune simulazioni

La tabella A3 riporta tre indici che alla luce del ragionamento precedente risultano cruciali per una previsione degli organici, costruita a partire dai dati del Mpi relativi alla distribuzione del personale, alle classi e agli studenti disabili relativi all'anno 2007-08 (i dati sono stati calcolati su base provinciale e poi riaggregati per regione). Dalla tabella si osserva una elevata variabilità della dimensione media delle classi, mentre ridotta è la variabilità degli insegnanti per classe⁶³. I numeri in grassetto indicano le cinque regioni più virtuose. Da essa si nota che le regioni centro-settentrionali hanno in media classi più numerose, meno insegnanti per classe (specialmente a livello di scuola secondaria, visto che sulla primaria è diffuso il tempo pieno) e un numero maggiore di alunni disabili per insegnante di sostegno (un tema su cui torneremo in seguito).

A parità di stock complessivo di insegnanti, se gli insegnanti venissero ridistribuiti secondo il valore medio prevalente a livello nazionale, si otterrebbe come risultato quanto emerge dalla tabella A4⁶⁴. Da essa si nota come Lombardia ed Emilia dovrebbero essere le regioni che guadagnano maggiormente da un riequilibrio territoriale, mentre Campania e Calabria sarebbero le regioni maggiormente penalizzate.

⁶² Fonte: European Commission 2007, *Eurybase The Information Database on Education Systems in Europe – The Education System in Italy – 2006/07*.

⁶³ Il numero dei disabili per insegnante di sostegno è fortemente sovrastimato, dal momento che qui si considerano soltanto gli organici di diritto per il sostegno, quando quelli di fatto sono quasi doppi. Se si considera che nel 2007-08 risultano 161.677 studenti disabili nei diversi ordini di scuola, la previsione della finanziaria 2008 pone l'obiettivo di due disabili per insegnante di sostegno, che implicherebbe una previsione massima di 80.838 docenti.

⁶⁴ Gli stessi conteggi possono essere forniti su base provinciale, che qui non si è scelto di riportare per pure ragioni di spazio.

Tab. A3 – Rapporti rilevanti per regione e ordine di scuola

	Dimensione media classi d_i				Insegnanti per classe γ_i				Disabili per insegnanti sostegno 18/η			
	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Infanzia	Primaria	I grado	II grado
Piemonte	24,05	18,35	21,22	21,58	1,99	1,75	1,94	1,88	2,48	3,25	3,33	na
Lombardia	24,66	19,36	21,42	22,61	2	1,74	1,93	1,86	3,44	4,24	4,45	na
Veneto	23,58	18,4	21,6	22,08	2	1,61	1,87	1,89	3,72	3,89	3,8	na
Friuli	22,74	17,37	20,15	20,54	2	1,71	1,85	1,92	2,62	3,38	3,85	na
Liguria	23,58	18,04	21,38	21,78	1,98	1,72	1,88	1,83	2,17	3,08	2,71	na
Emilia Romagna	24,39	19,93	21,88	22,57	1,93	1,73	1,79	1,87	3,46	3,91	3,92	na
Toscana	24,76	19,12	21,71	22,14	1,99	1,73	1,82	1,87	2,91	3,23	3,5	na
Marche	23,9	18,78	21,2	22,2	1,95	1,62	1,83	1,92	4,08	3,92	3,32	na
Umbria	23,03	17,22	21,02	21,2	1,96	1,56	1,87	1,85	2,83	3,57	3,38	na
Lazio	23,42	19,26	21,09	22,25	1,79	1,73	1,84	1,89	2,85	3,68	3,64	na
Abruzzo	21,92	17,36	19,97	22,26	1,97	1,56	1,82	1,91	2,83	2,86	2,77	na
Molise	20,37	16,29	19,02	20,97	1,91	1,53	1,98	1,92	2,47	3,14	3,16	na
Campania	21,96	18,37	20,37	22,35	1,98	1,57	1,89	1,88	1,93	2,16	2,22	na
Puglia	22,47	20,09	22,05	22,03	1,82	1,6	1,9	1,91	2,07	2,12	2,21	na
Basilicata	20,18	16,8	18,67	20,97	2,01	1,7	2,17	1,84	1,63	1,89	1,64	na
Calabria	19,69	15,8	18,96	20,64	2	1,59	2,15	1,87	1,83	2,24	2,54	na
Sicilia	21,96	18,71	20,62	22,1	1,69	1,58	1,97	1,92	2,46	2,6	2,44	na
Sardegna	20,22	16,85	18,91	20,42	2,07	1,65	2,01	1,91	1,96	2,38	2,35	na
Simulazione 1: usando la media nazionale	22,84	18,65	20,95	22	1,92	1,66	1,91	1,89	2,55	3	3	na
Simulazione 2: media 5 regioni più virtuose (in rosso)	24,4	19,6	21,7	22,4	1,8	1,6	1,8	1,8	3,5	3,9	3,9	na

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mpi

Tab. A4 – Prima simulazione (benchmark: indicatori medi nazionali)

	Organico di diritto 2007-8				Simulazione 1: usando (insegnanti per classi/dimensione media nazionale classi) + rapporto medio disabili/sostegno nazionale				Organico di diritto - simulazione 1			
	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Infanzia	Primaria	I grado	II grado
Piemonte	5.885	17.907	10.574	13.951	6.172	17.735	10.806	13.679	287	-172	232	-272
Lombardia	9.339	38.351	22.710	28.058	10.191	40.638	24.057	28.833	52	2.287	1.347	775
Veneto	3.790	19.799	11.826	15.914	3.978	19.889	12.428	15.967	188	90	602	53
Friuli	1.555	4.909	2.761	4.216	1.550	4.621	2.727	3.935	-5	-288	-34	-281
Liguria	1.811	5.642	3.497	4.789	1.851	5.483	3.520	4.739	40	-159	23	-50
Emilia Romagna	4.013	15.646	8.863	13.043	4.331	16.941	9.469	13.377	318	1.295	606	334
Toscana	5.286	13.611	7.946	12.145	5.741	13.993	8.322	12.219	455	382	376	74
Marche	2.815	6.087	3.812	6.038	3.006	6.236	3.889	6.092	191	149	77	54
Umbria	1.498	3.449	2.095	3.251	1.516	3.232	2.123	3.132	18	-217	28	-119
Lazio	6.918	22.681	14.497	21.382	7.132	23.798	14.922	21.622	214	1.117	425	240
Abruzzo	2.563	5.457	3.730	5.434	2.477	5.090	3.544	5.497	-86	-367	-186	63
Molise	575	1.382	1.029	1.577	514	1.222	946	1.503	-61	-160	-83	-74
Campania	12.691	29.354	22.568	28.097	12.071	27.997	21.253	28.540	-620	-1.357	-1.315	443
Puglia	8.034	18.579	13.142	19.618	7.815	19.299	13.337	19.639	-219	720	195	21
Basilicata	1.348	3.044	2.300	3.083	1.172	2.679	1.970	2.939	-176	-365	-330	-144
Calabria	4.497	10.525	8.076	10.618	3.845	8.823	7.262	9.960	-652	-1.702	-814	-658
Sicilia	9.324	24.246	19.211	23.686	8.966	23.965	18.491	23.784	-358	-281	-720	98
Sardegna	2.944	7.234	5.466	7.915	2.589	6.468	4.864	7.346	-355	-766	-602	-569
TOTALE	84.886	247.903	164.103	222.815	84.886	247.903	164.103	222.815	0	0	0	0

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mpi

Alternativamente, si può immaginare invece di perseguire uno standard più ambizioso, che vada invece nella direzione indicata di riduzione degli organici. Si immagini per esempio di utilizzare come *benchmark* (dimensione delle classi, insegnanti per classe e numero di disabili per insegnante di sostegno) i valori di questi parametri ottenuti come media tra le cinque regioni che presentano la migliore *performance* (valori in grassetto in tab. A3). In questo caso quasi tutte le regioni, ad esclusione dell'Emilia Romagna, vedrebbero ridursi il numero complessivo degli insegnanti, con una riduzione complessiva di 34.700 cattedre.

Tab. A5 – Seconda simulazione (benchmark: indicatori 5 migliori regioni)

	Organico di diritto 2007-08				Simulazione 2: usando (insegnanti per classi/dimensione media classi) + rapporto medio disabili/sostegno delle 5 regioni più				Organico di diritto - Simulazione 2			
	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Infanzia	Primaria	I grado	II grado
Piemonte	5.885	17.907	10.574	13.951	5.729	16.671	10.194	13.432	-156	-1.236	-380	-519
Lombardia	9.339	38.351	22.710	28.058	9.445	38.174	22.649	28.313	106	-177	-61	255
Veneto	3.790	19.799	11.826	15.914	3.683	18.686	11.726	15.679	-107	-1.113	-100	-235
Friuli	1.555	4.909	2.761	4.216	1.441	4.354	2.572	3.864	-114	-555	-189	-352
Liguria	1.811	5.642	3.497	4.789	1.717	5.148	3.317	4.654	-94	-494	-180	-135
Emilia Romagna	4.013	15.646	8.863	13.043	4.017	15.924	8.918	13.136	4	278	55	93
Toscana	5.286	13.611	7.946	12.145	5.336	13.182	7.865	11.999	50	-429	-81	-146
Marche	2.815	6.087	3.812	6.038	2.782	5.860	3.677	5.982	-33	-227	-135	-56
Umbria	1.498	3.449	2.095	3.251	1.409	3.042	2.009	3.075	-89	-407	-86	-176
Lazio	6.918	22.681	14.497	21.382	6.592	22.246	14.005	21.233	-326	-435	-492	-149
Abruzzo	2.563	5.457	3.730	5.434	2.295	4.772	3.340	5.398	-268	-685	-390	-36
Molise	575	1.382	1.029	1.577	479	1.148	895	1.476	-96	-234	-134	-101
Campania	12.691	29.354	22.568	28.097	11.217	26.238	20.040	28.025	-1.474	-3.116	-2.528	-72
Puglia	8.034	18.579	13.142	19.618	7.242	18.150	12.626	19.285	-792	-429	-516	-333
Basilicata	1.348	3.044	2.300	3.083	1.088	2.528	1.874	2.886	-260	-516	-426	-197
Calabria	4.497	10.525	8.076	10.618	3.572	8.291	6.870	9.781	-925	-2.234	-1.206	-837
Sicilia	9.324	24.246	19.211	23.686	8.303	22.438	17.424	23.356	-1.021	-1.808	-1.787	-330
Sardegna	2.944	7.234	5.466	7.915	2.402	6.079	4.595	7.214	-542	-1.155	-871	-701
TOTALE	84.886	247.903	164.103	222.815	78.716	232.732	154.760	218.799	-6.170	-15.171	-9.343	-4.016

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mpi

La simulazione è naturalmente solo indicativa, perché ignora la distribuzione per ordine scolastico e per raggruppamento concorsuale (in una regione possono richiedersi insegnanti di lingua straniera per la scuola primaria, mentre un'altra regione può liberare insegnanti di estimo per la scuola secondaria), informazioni che tuttavia il Mpi possiede; inoltre, implicitamente assume che tutte le regioni abbiano la stessa capacità di conseguire una dimensione ottimale delle classi, indipendentemente dalla conformazione territoriale e dalle caratteristiche del patrimonio edilizio delle scuole. Tuttavia è indicativa di un meccanismo possibile e trasparente di definizione degli organici di diritto per il futuro⁶⁵.

A.2.4 Contratti a tempo determinato e indeterminato

Un secondo tema che incide sulla previsione del fabbisogno di organici è costituito dalla sua *copertura con docenti a tempo parziale o determinato*. Le stime riportate nel paragrafo precedente individuano solo posti *full-time equivalent*, ovverosia cattedre ad orario pieno che possono poi venire ricoperte con diverse modalità contrattuali (docenti a tempo pieno o parziale, contratti a tempo indeterminato o a tempo determinato). Queste alternative non sono equivalenti, né dal punto di vista dei vincoli nella gestione degli insegnanti né da quello finanziario. In termini di qualità dell'offerta didattica, il personale a tempo indeterminato è generalmente preferibile per via della continuità didattica offerta agli studenti. Ma questa soluzione può condurre ad accrescimento del personale al di là delle necessità, perché l'organico può ridursi per un calo demografico delle iscrizioni, mentre gli insegnanti assunti a tempo indeterminato calano solo per pensionamento o dimissioni volontarie. Al contrario, coprire almeno parte dei posti in organico con personale *part time* è meno costosa (un insegnante a tempo determinato non accumula anzianità), e ha l'indubbio vantaggio di offrire margini di flessibilità per assorbire fluttuazioni dell'utenza (dai movimenti demografici a quelli migratori, dall'iscrizione di un numero maggiore o minore di disabili all'apertura di "finestre" inattese di pensionamento). Trovare il punto ottimale in questo *trade-off* è difficile. Ma si osservi che la flessibilità della domanda, quella che maggiormente potrebbe giustificare il tempo determinato è bassa (le variazioni nel numero degli iscritti da un anno all'altro, per scuola, è attorno al 2% e non supera il 3% a livello regionale), mentre i docenti a tempo determinato costituiscono quasi il 15% dei docenti curricolari. Inoltre, data l'erraticità delle uscite, è importante

⁶⁵ Queste due simulazioni sono costruite sugli organici di diritto del 2007-8, che non prevedono un organico per gli insegnanti di sostegno nella scuola secondaria di 2° grado.

evitare che si formino code di insegnanti precari che prima o poi vengono regolarizzati, spesso *ope legis* e senza una verifica della qualità. Ciò suggerisce la necessità di prevedere *modalità d'ingresso continuative e costanti alla professione*, utilizzando maggiormente i docenti in formazione per la copertura delle necessità immediate.

A.2.5 Il riequilibrio in corso: gli organici per il 2008

Come osservato, il Mpi ha già in corso da tempo un processo di riequilibrio del personale docente tra regioni. La tabella A6, costruita a partire dai dati storici e dal documento ministeriale sulla programmazione degli organici per il 2008 (“Disposizioni sulla determinazione degli organici del personale docente per l’anno scolastico 2008-09”) -in attuazione dell’obbligo di riduzione di 10000 unità previsto dalla legge finanziaria per il 2008- mostra come le riduzioni di personale negli ultimi due anni (realizzate e previste) si siano concentrate appunto nelle regioni dove le stime precedenti indicavano un eccesso di personale (la tabella non include il personale di sostegno). Ma, come spiegato, è ignoto il modello di riferimento che ha condotto a queste stime. Si osservi inoltre come gli scostamenti tra organico di fatto e organico di diritto tendano ad essere più elevati nelle regioni settentrionali (Lombardia e Piemonte, ma anche Emilia e Toscana), ad indicazione di una probabile crescita degli iscritti in quelle regioni dovute a fenomeni migratori, non sufficientemente considerate nella valutazione degli organici di diritto.

Tab. A6 – Definizione degli organici per regione e attuazione delle riduzioni previste dall’art. 1, comma 605, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007)

	Organico di diritto 2006-07 (da cd Mpi)	Organico di fatto 2006-07 (da cd Mpi)	Fatto-diritto 2007-2006	Organico di diritto 2007-08 (tabelle A-B-C-D del piano organico)	Diritto 2007-diritto 2006	Organico di diritto 2008-09 (tabelle A-B-C-D del piano organico)	Riduzioni di organico previste dal Mpi sul diritto per il 2008-09	Riduzioni di organico previste dal Mpi sul fatto per il 2008-09
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)	(5)=(4)-(1)			
Piemonte	46.382	48.016	1.634	46.130	-252	46.337	207	
Lombardia	94.884	96.312	1.428	94.642	-242	95.453	811	
Veneto	49.590	49.889	299	49.433	-157	49.744	310	
Friuli V. G.	13.087	13.222	135	13.010	-77	12.988	-22	
Liguria	15.015	15.177	162	14.895	-120	14.686	-208	
Emilia R.	39.834	40.349	515	39.822	-12	40.786	964	
Toscana	37.670	38.269	599	37.522	-148	38.196	675	
Marche	18.180	18.544	364	18.047	-133	17.908	-139	
Umbria	10.023	10.151	128	9.954	-69	9.939	-15	
Lazio	62.555	62.983	428	62.038	-517	61.401	-637	
Abruzzo	16.492	16.548	56	16.298	-194	16.069	-229	
Molise	4.500	4.524	24	4.440	-60	4.225	-214	
Campania	87.186	87.573	387	86.155	-1.031	83.782	-2.373	
Puglia	56.349	56.673	324	55.779	-570	54.791	-988	
Basilicata	9.431	9.434	3	9.273	-158	8.923	-351	
Calabria	32.739	33.073	334	32.087	-652	30.891	-1.195	
Sicilia	72.757	73.322	565	71.648	-1.109	69.921	-1.727	
Sardegna	22.611	22.812	201	22.427	-184	21.486	-941	
TOTALE	689.285	696.871	7.586	683.600	-5.685	677.526	-6.072	-3.928

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mpi

A.3 Un modello per la spiegazione del numero di studenti per classe nella scuola primaria e secondaria di I grado

Nell'esercizio realizzato dalla Ctfp, è stato costruito un modello interpretativo del rapporto medio alunni/classe sperimentato, a livello comunale, distintamente nella scuola primaria e nella scuola secondaria di I grado, nell'anno scolastico 2007-08. Tale modello è stato costruito includendo tra i fattori in grado di determinare il numero di alunni per ciascuna classe sia quelli esplicitamente considerati dalla legislazione in materia di formazione delle classi sia quelli che possono in qualche modo giustificare la variabilità del suddetto rapporto. In particolare, sono stati considerati:

1. la dimensione dei plessi scolastici (il rapporto medio classi/plesso);
2. la presenza di alunni portatori di handicap (la quota di alunni portatori di handicap sul totale degli alunni iscritti);
3. il carattere "montano" del comune in cui la scuola si trova (attraverso l'introduzione di una variabile *dummies* che si attiva quando il comune in cui opera la scuola è montano);
4. la localizzazione della scuola in "piccola isola" (la quota di alunni iscritti in piccole isole sul totale degli alunni iscritti in ciascun comune);
5. la densità demografica dell'area in cui la scuola opera, vale a dire il numero di studenti aventi l'età prevista dai due ordini di istruzione considerati (6-10 anni per la scuola primaria, 11-13 anni per la secondaria di I grado) per chilometro quadrato di superficie comunale;
6. una serie di variabili *dummies* per individuare la regione di appartenenza delle scuole.

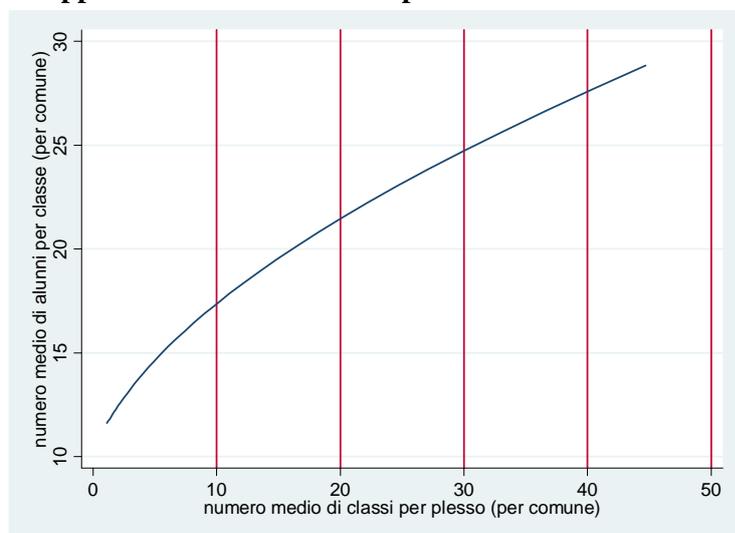
Si è utilizzato un modello translogaritmico che presenta il vantaggio di cogliere la presenza di relazioni non lineari tra le variabili e richiede che ciascuna variabile esplicativa (ad eccezione delle variabili *dummies*) entri nel modello con la sua trasformazione logaritmica, con il quadrato della stessa e con i prodotti incrociati. Le variabili incluse in ciascuno dei due modelli (uno per la scuola primaria e uno per la secondaria di I grado) sono complessivamente 33.

I dati sul numero di classi, alunni, plessi, portatori di handicap e alunni iscritti in piccole isole, disaggregati per comune relativamente all'anno scolastico 2007-08 sono stati resi disponibili dal Mpi nell'ambito delle rilevazioni dell'organico di fatto. Per le variabili relative alla montanità del comune, alla popolazione, alla superficie comunale sono stati utilizzati dati Istat. L' R^2 è pari a 0,66 per la primaria e 0,59 per la secondaria di I grado.

La figura A2 mostra la relazione stimata tra il numero medio di classi per plesso (per comune) e il numero medio di alunni per classe (per comune) fissando il valore delle altre variabili incluse nel modello per la scuola primaria, al loro valore medio. Il grafico evidenzia che al crescere della dimensione media dei plessi, il numero di alunni per classe cresce in misura più che proporzionale soprattutto nei plessi di dimensione particolarmente ridotta (quelli con un numero di classi inferiore a 10).

Eventuali accorpamenti di plessi possono condurre quindi, a risparmi di classi, consistenti. Utilizzando i modelli stimati, sono stati quantificati i risparmi che si otterrebbero se i comuni che hanno un rapporto alunni/classe minore di quello previsto dal modello (inefficienti) e plessi di piccole dimensioni (un rapporto classi/plesso minore della media) riuscissero a ristrutturare la rete in modo da avere una dimensione pari a quella media nazionale. I risparmi stimati sono complessivamente pari a 1.209 classi nella scuola primaria che corrisponderebbero a 2.394 unità di personale docente e pari a 204 classi nella scuola secondaria di I grado. Questi ultimi potrebbero condurre ad un'economia di 513 unità di personale.

Fig. A2 – Numero medio di alunni stimati per classe in rapporto alla dimensione dei plessi



Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mpi e Istat

Tab. A7 – Risparmi potenziali ottenibili dalla riorganizzazione della rete scolastica

Regione	Scuola primaria		Scuola secondaria	
	Possibili risparmi in termini di classi	Possibili risparmi complessivi di personale docente	Possibili risparmi in termini di classi	Possibili risparmi complessivi di personale docente
Abruzzo	62	123	11	28
Basilicata	30	59	10	25
Calabria	156	309	20	50
Campania	129	255	27	68
Emilia Romagna	50	99	6	15
Friuli	42	83	4	10
Lazio	65	129	14	35
Liguria	41	81	9	23
Lombardia	125	247	22	55
Marche	26	51	6	15
Molise	30	59	6	15
Piemonte	117	232	13	33
Puglia	16	32	8	20
Sardegna	66	131	15	38
Sicilia	108	214	13	33
Toscana	76	150	4	10
Umbria	20	40	4	10
Veneto	50	99	12	30
Totale	1.209	2.394	204	513

Fonte: elaborazione Ctfp su dati Mpi e Istat

A.4 La sperimentazione prevista dalla legge finanziaria per il 2008

La legge 21 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) all'art. 2, commi 417-424, costituisce il riferimento normativo della "sperimentazione di un nuovo modello gestionale nella scuola".

Di seguito sono riportati i commi significativi:

[...]

417. Con atto di indirizzo del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottato entro il 31 marzo 2008, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabiliti finalità, criteri e metodi della sperimentazione di un modello organizzativo volto a innalzare la qualità del servizio di istruzione e ad accrescere efficienza ed efficacia della spesa. La sperimentazione riguarda gli anni scolastici 2008-09, 2009-10 e 2010-11 e gli ambiti territoriali, di norma provinciali, individuati nel medesimo atto di indirizzo.

418. L'atto di indirizzo di cui al comma 417 contiene riferimenti relativi a: a) tipologie degli interventi possibili per attuare il miglioramento della programmazione dell'offerta formativa, della distribuzione territoriale della rete scolastica, dell'organizzazione del servizio delle singole istituzioni scolastiche, ivi compresi gli eventuali interventi infrastrutturali e quelli relativi alla formazione e alla organizzazione delle classi, anche in deroga ai parametri previsti dal decreto del Ministro della pubblica istruzione 24 luglio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 264 dell'11 novembre 1998; b) modalità con cui realizzare il coordinamento con le regioni, gli enti locali e le istituzioni scolastiche competenti per i suddetti interventi; c) obiettivi di miglioramento della qualità del servizio e di maggiore efficienza in termini di rapporto insegnanti-studenti; d) elementi informativi dettagliati relativi alle previsioni demografiche e alla popolazione scolastica effettiva, necessari per predisporre, attuare e monitorare gli obiettivi e gli interventi di cui sopra; e) modalità di verifica e monitoraggio dei risultati conseguiti al fine della quantificazione delle relative economie di spesa tenendo conto della dinamica effettiva della popolazione scolastica; f) possibili finalizzazioni delle risorse finanziarie che si rendano disponibili grazie all'aumento complessivo dell'efficienza del servizio di istruzione nell'ambito territoriale di riferimento; g) modalità con cui realizzare una valutazione dell'effetto degli interventi e base informativa necessaria a tale valutazione.

419. In ciascuno degli ambiti territoriali individuati ai sensi del comma 417, opera un organismo paritetico di coordinamento costituito da rappresentanti regionali e provinciali dell'Amministrazione della pubblica istruzione, delle regioni, degli enti locali e delle istituzioni scolastiche statali, con il compito di: a) predisporre un piano triennale territoriale che, anche sulla base degli elementi informativi previsti dall'atto di indirizzo di cui al comma 417, definisca in termini qualitativi e quantitativi gli obiettivi da raggiungere; b) supportare le azioni necessarie all'attuazione del piano di cui alla lettera a), nonché proporre gli opportuni adeguamenti annuali al piano triennale stesso anche alla luce di scostamenti dalle previsioni, previa ricognizione degli interventi necessari per il raggiungimento degli obiettivi.

420. Le proposte avanzate dall'organismo paritetico di coordinamento sono adottate, con propri provvedimenti, dalle amministrazioni competenti. L'organismo paritetico di coordinamento opera senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

421. I piani di cui al comma 419 sono adottati fermo restando, per la parte di competenza, quanto disposto dall'articolo 1, comma 620, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni.

422. L'Ufficio scolastico regionale effettua il monitoraggio circa il raggiungimento degli obiettivi fissati dal piano di cui al comma 419, ne riferisce all'organismo paritetico di coordinamento e predispone una relazione contenente tutti gli elementi necessari da inviare al Ministero della pubblica istruzione al fine di effettuare, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, la verifica delle economie

aggiuntive effettivamente conseguite, per la riassegnazione delle stesse allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione.

423. Nel triennio di sperimentazione, le economie di cui al comma 422 confluiscono in un fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, per essere destinate alle istituzioni pubbliche che hanno concorso al raggiungimento degli obiettivi, per le finalità di miglioramento della qualità del settore della pubblica istruzione.

424. Entro la fine dell'anno scolastico 2010/2011, sulla base del monitoraggio condotto ai sensi del comma 422 e della valutazione degli effetti di tale sperimentazione di cui al comma 418, lettera g), il Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adotta, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un atto di indirizzo finalizzato all'estensione all'intero territorio nazionale del modello organizzativo adottato negli ambiti territoriali individuati ai sensi del comma 417, tenendo conto degli elementi emersi dalla sperimentazione.

[...]

Il gruppo di lavoro costituito da Mpi, Mef e Ctfp per coadiuvare il Ministero dell'istruzione, dopo ampia e approfondita discussione, ha definito le seguenti modalità di attuazione della sperimentazione:

- I. il numero delle province interessate dalla sperimentazione non dovrebbe superare la decina al fine di consentire una adeguata gestione del processo da parte del Mpi. Le province coinvolte devono mostrare caratteristiche idonee agli obiettivi della sperimentazione e assicurare una adeguata rappresentazione delle diverse dimensioni demografiche provinciali e delle diverse aree del paese.
- II. In una fase successiva alla definizione delle province partecipanti alla sperimentazione, dovrebbe essere identificato un gruppo di province di controllo che non partecipando alla sperimentazione dovrebbero consentire di verificare la dinamica della gestione in assenza delle innovazioni apportate dalla sperimentazione stessa.
- III. Per ciascuna delle province coinvolte nella sperimentazione il Mpi d'intesa con il Mef, dovrebbe stimare un *benchmark* di spesa, cioè un costo economico tendenziale del personale (inteso come teste oppure come cattedre). Questo dovrebbe essere calcolato come il prodotto di tre grandezze: il rapporto insegnanti/studenti (i/s), gli studenti (s) e il costo pro capite nazionale medio (Cpcm). Le economie dovrebbero essere calcolate sottraendo al costo economico tendenziale il costo economico effettivo.
Mef e Mpi dovrebbero avviare un lavoro congiunto per individuare, a partire dalla metodologia utilizzata sinora dal Mpi, ad orizzonte annuale, e dalla metodologia utilizzata nel *Quaderno bianco*, a orizzonte pluriennale, una modalità di stima che consenta di effettuare, con un orizzonte di almeno tre anni e con una parametrizzazione pienamente soddisfacente delle variabili di politica scolastica, previsioni del valore i/s e di s da utilizzare per gli aggiornamenti dei piani triennali anche in previsione della estensione della sperimentazione.
- IV. Il costo economico tendenziale dovrebbe incorporare le riduzioni di personale già previste dalla legge finanziaria per il 2008.
- V. Mpi e Mef dovrebbero avviare un lavoro congiunto per individuare annualmente, limitatamente alle province interessate dalla sperimentazione, a supporto dell'attività degli organismi paritetici, un piano triennale che individui per ciascuna provincia, una serie di ipotesi di intervento (incrementi nel numero di studenti per classe, riduzioni nel numero dei plessi, riorganizzazione del personale docente su base provinciale, ecc.) potenzialmente conducibili a risparmi di personale; fornendo una stima del costo economico teorico, ossia il costo economico che emergerebbe qualora le ipotesi di intervento suggerite fossero attuate, e una stima delle economie che emergerebbero rispetto al costo economico tendenziale. Tali stime dovrebbero essere aggiornate, annualmente per i tre anni seguenti, sulla base delle eventuali innovazioni legislative introdotte e delle modifiche intervenute nella popolazione scolastica. Questa attività dovrebbe essere svolta a supporto dell'organismo paritetico di coordinamento territoriale che, come

- previsto dall'art. 2 comma 419-420 della legge finanziaria per il 2008, ha piena autonomia nell'elaborazione del piano triennale.
- VI. Le economie effettivamente conseguite dovrebbero essere assegnate alle istituzioni pubbliche dei territori che hanno concorso al loro raggiungimento e l'assegnazione dovrebbe essere indipendente dal conseguimento degli obiettivi finanziari a livello nazionale.
- VII. Nell'ambito del coordinamento territoriale tra gli Uffici regionali e/o provinciali del Mpi, le regioni, gli enti locali e le istituzioni scolastiche, dovrebbe essere individuata annualmente la ripartizione e la destinazione delle economie che si prevede di conseguire sulla base del piano triennale di intervento definito a livello territoriale; la destinazione delle economie dovrebbe essere contestuale alla stesura del piano.
- VIII. La ripartizione delle economie che si prevede di realizzare potrebbe riguardare non solo le istituzioni scolastiche ma anche gli enti locali coinvolti.
- IX. La composizione dell'organismo paritetico territoriale dovrebbe essere integrato con rappresentanti delle Ragionerie provinciali del tesoro.
- X. nell'ambito del gruppo di lavoro, è emersa l'esigenza di costituire un gruppo tecnico a composizione mista Mef-Mpi che sia chiamato a condividere le metodologie per la determinazione del costo economico tendenziale e teorico, monitorare le sperimentazioni e a controllarne i risultati in relazione agli andamenti contemporaneamente registrati nel gruppo di controllo.

Nel corso dei lavori sono emersi tuttavia alcuni aspetti critici che vanno risolti per una migliore attuazione del modello sopra descritto.

La prima questione riguarda la *precisione delle stime del costo economico tendenziale*. Questo aspetto è tutt'altro che irrilevante se si considera che le economie saranno assegnate alle istituzioni che le hanno conseguite anche se, a livello nazionale, gli obiettivi non sono stati raggiunti. Poiché, come si è detto, le economie sono date dalla differenza tra il costo economico tendenziale e quello effettivo, una sovrastima del valore tendenziale può rendere agevole il conseguimento delle economie e quindi vanificare l'efficacia della sperimentazione. Come già ricordato nel *Rapporto intermedio*, è stato possibile verificare che le informazioni disponibili presso il Mpi sono molto migliorate e questo consentirebbe di costruire una metodologia di stima che tenga conto delle diverse variabili che influiscono sul fabbisogno di personale. A causa delle difficoltà della procedura di stima del costo economico tendenziale, per tentare di avviare la sperimentazione a partire dall'anno scolastico 2008-09, il gruppo di lavoro ha elaborato una procedura di stima differenziata per il primo anno i cui tratti principali sono di seguito riportati:

Per ciascuna delle province coinvolte nella sperimentazione il *benchmark* di spesa, cioè il costo economico tendenziale del personale, di cui al punto III nell'elenco precedente, dovrebbe essere ottenuto, come indicato in precedenza, dal prodotto delle tre grandezze di seguito riportate:

- a. *i/s* (insegnanti/studenti): dove la stima di *i* e *s* è fornita dal Mpi, d'intesa con il Mef entro aprile;
- b. *s* (studenti): il valore effettivo che si avrà ex post nella provincia;
- c. Cpcm (costo pro capite nazionale medio): il valore effettivo che si avrà ex post a livello nazionale.

In altri termini, per il primo anno si è concordato di utilizzare le metodologie sinora adottate dal Mpi per la previsione della popolazione scolastica e del fabbisogno di personale, previa condivisione della metodologia e verifica degli scostamenti storici tra valori previsti e valori osservati. Come spiegato nel paragrafo 3.1 la metodologia attualmente in uso al Mpi, implementata dall'Eds, consente di effettuare stime regionali del fabbisogno di personale partendo dalla stima della popolazione scolastica (ottenuta sulla base dei dati sulla natalità, dei tassi di ripetenza, di abbandono e di scelta dell'indirizzo scolastico stimati sui due anni precedenti, per provincia e per anno di corso), e dai rapporti alunni/classi e classi/docenti mediamente sperimentati, nella situazione di fatto, dell'anno precedente. Questa tecnica, di fatto, cristallizza, lo status quo, senza tenere conto delle effettive esigenze anche se non fornisce stime molto lontane dai valori effettivi.

Il secondo aspetto riguarda lo *scostamento tra i dati di spesa rilevati dal Mef e quelli sulla consistenza del personale rilevati dal Mpi*. Le due rilevazioni si basano su fonti diverse che non sono al momento coerenti. Il Mef rileva i dati sulla spesa sulla base dei ruoli, mentre l'Mpi sulla base del proprio sistema informativo. In questo senso, il personale comandato dalla provincia A alla B oppure che ha la cattedra in A ma è esonerato dall'insegnamento risulta, in termini spesa, a carico della provincia A. Sulle ragioni della discrepanza dei dati tra le due fonti è stata avviata un'indagine, che dovrebbe portare a una integrazione dei due *data base*.

Nell'ambito del gruppo di lavoro è stata elaborata una versione preliminare dell'atto di indirizzo previsto dall'articolo 2 comma 417 della legge finanziaria per il 2008, già citata, ed è stato concordato il seguente iter per l'avvio della sperimentazione. L'emanazione dell'atto di indirizzo che avvia la sperimentazione dovrebbe avvenire nei mesi di gennaio-febbraio prima del decreto interministeriale Mpi-Mef che individua annualmente gli organici di diritto a livello regionale. Tali organici dovrebbero già incorporare il *benchmark* assegnato alle province coinvolte nella sperimentazione. Il Mpi dovrebbe poi emanare un successivo decreto per definire l'organico di riferimento solo per le province interessate dalla sperimentazione, con l'impegno a condividere, nell'ambito del gruppo tecnico Mpi-Mef, e per le sole finalità di verifica interna, le stime relative alla distribuzione dell'organico per tutte le altre province. Questo anche ai fini del confronto *ex post* con i risultati del gruppo delle province utilizzate come "controllo" rispetto a quelle oggetto di sperimentazione.

Sfortunatamente, la fine della legislatura ha impedito che la sperimentazione avesse luogo a partire dall'anno 2008-09, così come preventivato.

Infine, nei primi mesi del 2008, parallelamente all'attività del gruppo di lavoro, il Mpi ha avviato la elaborazione di una bozza d'intesa tra Stato e regioni avente ad oggetto: "finalità, tempi e modalità di attuazione del titolo V, parte seconda, della Costituzione per quanto attiene alla materia istruzione" che chiarisce i rapporti tra Stato e regioni anche per quanto riguarda l'avvio di "sperimentazioni di interventi condivisi tra Stato e regioni per la migliore allocazione delle risorse umane, strumentali ed economiche al fine di elevare la qualità del servizio". Nella versione preliminare dell'intesa si precisa che le sperimentazioni vanno concordate così come va concordato il contenuto dell'atto di indirizzo. Inoltre si chiarisce, riprendendo lo spirito della sperimentazione appena esposta, che:

- lo Stato fissa gli obiettivi ma non i modelli organizzativi di competenza regionale;
- gli ambiti territoriali provinciali sono indicati come preferibili, ma la valutazione dell'ambito ottimale è rimessa alla valutazione regionale ed è descritta nell'accordo;
- l'organismo paritetico di coordinamento dell'attuazione di ogni singolo accordo è istituito dall'accordo stesso, che prevede anche le modalità e le maggioranze con le quali l'organismo si esprime;
- la programmazione espressa dall'organismo paritetico individua, al suo interno, anche un sistema di controlli in itinere che consenta di verificare, congiuntamente, in ogni stadio l'attuazione degli obiettivi;
- i nuovi modelli organizzativi regionali sono valutati in relazione agli obiettivi raggiunti, ai livelli di competenza degli alunni, ai costi sostenuti;
- le economie eventualmente realizzate possono essere utilizzate nella regione che le ha prodotte senza che sia necessario prima ridurre gli stanziamenti e dopo riassegnarli.

