



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

Rapporto intermedio
sulla revisione della spesa

Doc. 2007/9

Roma, 13 dicembre 2007

Commissione tecnica per la finanza pubblica

Componenti

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

Capo Segreteria

Luca MANIERI ELIA

Segreteria tecnica

Marco CAMILLETTI
Enza CARUSO
Fabio DI DIO
Alessandro FONTANA
Antonio MOLA
Francesca PETRINA

Segreteria amministrativa

Nunzia BONI
Sabrina DIONISI

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

<i>A – Introduzione e analisi comparata</i>	<i>5</i>
<i>B – Ministero della giustizia</i>	<i>23</i>
<i>C – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.....</i>	<i>47</i>
<i>C.1 – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.....</i>	<i>50</i>
<i>C.2 – Ministero delle infrastrutture</i>	<i>58</i>
<i>C.3 – Ministero dei trasporti.....</i>	<i>83</i>
<i>D – Ministero dell’interno</i>	<i>99</i>
<i>E – Ministero della pubblica istruzione</i>	<i>129</i>

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 31.10.2007 e ha successivamente subito soltanto alcune correzioni formali.

LEGENDA

A.C.	Atto Camera
A.S.	Atto Senato
a.s.	Anno scolastico
Ait	Dipartimento degli affari interni e territoriali - Ministero dell'interno
AP	Amministrazione Pubblica
Aran	Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni
Asl	Azienda sanitaria locale
Cassa DD.PP.	Cassa depositi e prestiti
Ccnl	Contratto collettivo nazionale lavoro
Cdr	Centro di responsabilità
Cipe	Comitato interministeriale della programmazione economica
Cofog	Classification of the functions of government
Csm	Consiglio superiore della magistratura
d.d.l.	Disegno di legge
d.l.	Decreto legge
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
Enac	Ente nazionale per l'aviazione civile
Fmi	Fondo monetario internazionale
Igae	Ispettorato generale per gli affari economici - Mef – Rgs
Igop	Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro – Mef-Rgs
Rgs	Ragioneria generale dello Stato
Irap	Imposta regionale sulle attività produttive
Isae	Istituto di studi e analisi economica
Istat	Istituto nazionale di statistica
l.f.	Legge finanziaria
Lci	Dipartimento delle libertà civili e immigrazione – Ministero dell'interno
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
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
Ocse	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
Opg	Ospedali psichiatrici giudiziari – Ministero della giustizia
PA	Pubblica Amministrazione
Pp	Dipartimento delle politiche del personale dell'Amministrazione civile – Ministero dell'interno
Ps	Dipartimento della pubblica sicurezza – Ministero dell'interno
QB	Quaderno Bianco
Rfi	Rete ferroviaria italiana
Rgs	Ragioneria generale dello Stato

A – Introduzione e analisi comparata

INDICE

Sintesi	7
1. L'avvio della revisione della spesa da parte della Commissione tecnica per la finanza pubblica	8
1.1. <i>I compiti della Commissione</i>	8
1.2. <i>Obiettivi della revisione della spesa ed esperienze internazionali</i>	9
1.3. <i>L'introduzione della revisione della spesa in Italia</i>	10
1.4. <i>L'organizzazione dei lavori</i>	11
2. Il quadro dimensionale dei ministeri coinvolti	12
3. La riclassificazione del bilancio dei ministeri per missioni e programmi	14
4. Sintesi dei risultati	19
5. Programma di lavoro	22

Tabelle

<i>Tab.1</i>	– Spesa corrente per voce economica e ministero: impegni
<i>Tab.2</i>	– Spesa in c/capitale per voce economica e ministero: impegni
<i>Tab.3</i>	– Ministero della giustizia: stanziamenti iniziali per missioni/programmi e Centri di responsabilità
<i>Tab.4</i>	– Ministero della pubblica istruzione: stanziamenti iniziali per missioni/programmi e Centri di responsabilità
<i>Tab.5</i>	– Ministero dell'interno: stanziamenti iniziali per missioni/programmi e Centri di responsabilità
<i>Tab.6</i>	– Ministero delle infrastrutture: stanziamenti iniziali per missioni/programmi e Centri di responsabilità
<i>Tab.7</i>	– Ministero dei trasporti: stanziamenti iniziali per missioni/programmi e Centri di responsabilità
<i>BOX</i>	– La revisione della spesa nel Regno unito: sequenza di attività

Sintesi

L'attività della Commissione tecnica per la finanza pubblica si inserisce all'interno di un generale processo di riforma del bilancio e della finanza pubblica che prevede in particolare l'attivazione di una sistematica analisi e valutazione della spesa pubblica, volta ad una sua riqualificazione in termini di efficacia ed efficienza.

Lo strumento utilizzato, mutuato da analoghe esperienze internazionali, è quello della revisione della spesa (spending review), che nasce dall'esigenza di superare un approccio puramente incrementale nella formulazione del bilancio, basato su modifiche marginali alla spesa storica, e di riesaminare l'intera struttura della spesa, nella filosofia del "bilancio a base zero".

Sempre nell'ottica di un processo di riduzione e miglioramento della spesa pubblica si inquadra anche la recente riclassificazione del bilancio per missioni e programmi, che sposta la centralità delle scelte di spesa dalle amministrazioni che gestiscono le risorse alle finalità cui le stesse sono destinate. La nuova classificazione, sebbene perfettibile, ha fornito comunque uno strumento più trasparente all'analisi del bilancio, creando le premesse per decisioni politiche più consapevoli e gestioni amministrative più flessibili ma anche meglio valutabili.

Sul fronte specifico della spesa, la Commissione ha avviato, a partire dallo scorso giugno, un programma straordinario di analisi e valutazione, nell'obiettivo di un miglioramento dei risultati attraverso riallocazioni tra programmi di spesa e di liberazione di risorse da destinare a nuove priorità. I ministeri coinvolti in questa prima tornata sono: Giustizia, Infrastrutture, Interno, Istruzione, Trasporti. Essi rappresentano insieme circa il 30% del totale della spesa corrente dello Stato (al netto degli oneri per interessi ed altre partite finanziarie) e poco più di un quarto della spesa in conto capitale. Dai tavoli di lavoro, formati con i rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato e dei ministeri interessati e che hanno coinvolto anche esperti interni ed esterni ai ministeri stessi, sono emerse possibilità di intervento di carattere comune tra i diversi dicasteri. Esse sono legate principalmente alle seguenti tematiche:

- a. organizzazione territoriale delle amministrazioni, con accorpamento degli uffici in modo da sfruttare le economie di scala;*
- b. procedure amministrative e organizzazione del personale, da rivedere per aumentare la produttività del lavoro (ad esempio, nell'istruzione e in campo penitenziario);*
- c. politica dei trasferimenti, con eliminazione di autorizzazioni di spesa non sempre attivate e con verifica di altre di cui è dubbia la validità;*
- d. struttura dei bilanci e rapporti con il Ministero dell'economia e delle finanze, con revisione di alcune procedure che ostacolano un'efficiente politica della spesa.*

Il programma di lavoro prevede la continuazione dei gruppi lavoro per l'approfondimento delle criticità emerse e delle ipotesi di intervento formulate nel presente rapporto, con scadenza a fine aprile 2008, in tempo quindi per presentare osservazioni e proposte che potrebbero essere utili per il processo decisionale diretto a configurare la legge finanziaria 2009. La fase ulteriore e di medio termine prevede una serie di attività dirette a inserire stabilmente la logica della revisione della spesa nelle procedure dell'attività ministeriale.

1. L'avvio della revisione della spesa da parte della Commissione tecnica per la finanza pubblica

1.1. I compiti della Commissione

La legge finanziaria per il 2007 ha istituito la Commissione tecnica per la finanza pubblica (Ctfp)¹, assegnandole compiti di studio e analisi su questioni di finanza pubblica (FP) riguardanti in particolare: il processo di riforma e armonizzazione dei bilanci pubblici per una migliore classificazione e trasparenza dell'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 FP.

Oltre a queste competenze, in particolare con priorità per l'anno 2007, la Ctfp "promuove 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 presente documento riferisce in particolare su quest'ultimo punto, rendicontando sullo stato di avanzamento della *revisione della spesa* per programmi e obiettivi.

L'istituzione della Ctfp² con le finalità appena descritte viene effettuata nel quadro di un più generale processo di riforma di bilancio e di FP che riguarda anche: la riclassificazione del bilancio dello Stato per programmi e missioni nell'ottica di un miglioramento delle funzioni informative, allocative ed esecutive; la ripresa del dibattito sulla riforma delle procedure di bilancio; l'attuazione del federalismo fiscale ai sensi del titolo V della Costituzione.

Per il rafforzamento delle strutture di analisi e di supporto tecnico a tali indirizzi, con la Commissione è stato istituito il Servizio studi della Rgs (in funzione dal giugno 2007), a cui si assegnano anche risorse destinate ad un programma di reclutamento di personale con elevata professionalità, con la finalità di creare un raccordo operativo delle strutture tecnico/amministrative e la Ctfp. Vengono inoltre rafforzate le relazioni con le strutture tecniche degli uffici delle Camere, i cui rappresentanti presenziano ai lavori della Commissione; infine, sono previste risorse per il potenziamento dell'attività di analisi e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica ai ministeri che prevedono programmi di revisione della propria spesa³.

¹ Legge 296/2006, art. 1, commi da 474 a 481

² La costituzione della Ctfp è avvenuta con d.m. 16 marzo 2007, il suo insediamento è avvenuto il 29 marzo 2007.

³ Il comma 481 della legge finanziaria per il 2007 recita: " Per il potenziamento delle attività e degli strumenti di analisi e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, a decorrere dall'anno 2007, e' autorizzata la spesa di 5 mln di euro annui di cui una quota parte non inferiore a 3 mln di euro da destinare al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze lo stanziamento e' ripartito tra le amministrazioni interessate per gli scopi di cui al presente comma. A decorrere dal medesimo anno 2007 e' altresì autorizzata la spesa di 600.000 euro in favore di ciascuna Camera per il potenziamento e il collegamento delle strutture di supporto del Parlamento, anche avvalendosi della cooperazione di altre istituzioni e di istituti di ricerca. In relazione alle finalità di cui al presente comma, una quota, stabilita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, delle risorse attribuite al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e' destinata ad un programma straordinario di reclutamento di personale con elevata professionalità. Le relative modalità di reclutamento sono definite, anche in deroga alle vigenti disposizioni in materia, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248.

1.2. Obiettivi della revisione della spesa ed esperienze internazionali

Come già illustrato nel *Libro verde*⁴, la cosiddetta *revisione della spesa* (RS d'ora innanzi), si offre come uno strumento di moderna programmazione delle finanze pubbliche che si è rilevato estremamente utile in altri paesi. Essa fornisce una metodologia sistematica, ancorché differenziata nelle esperienze dei diversi paesi, per migliorare sia il processo di decisione delle priorità e di allocazione delle risorse sia la *performance* delle amministrazioni pubbliche in termini di qualità ed efficienza dei servizi offerti.

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

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

Nelle esperienze internazionali lo strumento è stato ed è utilizzato sia per far fronte a situazioni di stress dei conti pubblici e quindi per attuare contenimenti della spesa razionali (superando l'approccio delle riduzioni generalizzate), sia per migliorare l'efficienza allocativa delle risorse a disposizione e la qualità dei servizi della AP. In Italia, ambedue queste esigenze sono chiaramente presenti. In particolare, la RS rappresenta la metodologia da utilizzare per superare alcuni degli aspetti negativi degli strumenti di contenimento della spesa utilizzati in passato (come i "tagli lineari"), per assicurare che i risparmi di spesa siano mirati e non portino ad un peggioramento della qualità dei servizi offerti dalla AP.

⁴ Ministero dell'economia e delle finanze- Ctfp, *Libro verde sulla spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni*, Doc. 2007/6, Roma 6 settembre 2007, par. 3.2.3

BOX: – La revisione della spesa nel Regno Unito: sequenza di attività

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

Fase I: Analisi della spesa per programma ed obiettivi

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

Fase II: Identificazione delle aree di priorità / alto rendimento

Identificazione dei programmi ad alta priorità basata su:

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

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

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

Fase III: Riformulazione delle priorità della spesa

revisione delle stime per il futuro basata su:

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

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

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

Fase IV: Piano di attuazione e implementazione

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

Fonte: Libro verde, che riproduce il testo di IMF (maggio 2007), "Italy: Budget system reforms"

1.3. L'introduzione della revisione della spesa in Italia

L'attuale fase del processo di RS si è mossa all'interno di un generale percorso di gestione e formazione del bilancio per il 2008 che ha coinvolto i vari ministeri a partire dalla ridefinizione degli accantonamenti su alcuni programmi di spesa che erano stati congelati dalla finanziaria per il 2007 (comma 507 della finanziaria 2007)⁵, con la prospettiva di consentire alle amministrazioni di riallocare i risparmi di spesa richiesti in base alle priorità delle politiche del ministero. Questa attività, che si è svolta da gennaio a aprile, non ha apportato risultati molto soddisfacenti in termini finanziari ma ha incentivato le amministrazioni all'analisi dei progetti in essere nella legislazione vigente e all'approfondimento della conoscenza e della ristrutturazione dei propri bilanci.

Con lo scopo di coadiuvare la reimpostazione dei bilanci e l'individuazione dei programmi prioritari, tra febbraio e giugno 2007 sono stati coinvolti i singoli ministeri nel processo di riclassificazione dei propri bilanci per missioni e programmi. In questa fase la Commissione ha collaborato con la Rgs fornendo alcune indicazioni alle proposte di

⁵ Il comma 507 per alcune tipologie di stanziamento prescrive: "Per gli esercizi 2007, 2008 e 2009, e' accantonata e resa indisponibile, in maniera lineare, con esclusione degli effetti finanziari derivanti dalla presente legge, una quota, pari rispettivamente a 4.572 mln di euro, a 5.031 mln di euro e a 4.922 mln di euro, delle dotazioni delle unità previsionali di base iscritte nel bilancio dello Stato ...".

riclassificazione formulate dai ministeri⁶. Dopo una fase di aggiustamenti, la nuova struttura del bilancio a legislazione vigente per il 2008, ancora in fase sperimentale, è stata presentata in Parlamento per la discussione sulla manovra finanziaria nella sessione di bilancio.

Nel corso dell'anno si è sviluppato il consueto processo di formazione del bilancio per l'esercizio 2008, mediante la circolare di giugno e il dpef varato a luglio, a cui si è aggiunta, il 3 luglio, la direttiva del Presidente del Consiglio che tendeva a sistematizzare e regolare le richieste e a vincolare le nuove assegnazioni ad idonee compensazioni costituite da risparmi individuati nei bilanci degli stessi ministeri⁷. Il risultato di questa procedura, pur non rispondendo alle attese per quanto riguarda le compensazioni proposte a fronte di maggiori finanziamenti richiesti (meno di 1 mld di euro di risparmi effettivi rispetto a 24 mld di maggiori spese proposte), è stato soddisfacente da un punto di vista dell'organizzazione e sistematizzazione delle istanze ministeriali.

All'inizio di settembre è stato infine presentato il menzionato *Libro verde sulla spesa pubblica*, coordinato dalla Ctfp, che fornisce alcune prime indicazioni per il miglioramento di efficienza ed efficacia in alcuni settori della spesa pubblica.

Il processo di RS è stato articolato in varie fasi di approfondimento progressivo, come si dirà in seguito⁸. Quella di cui si occupa il presente documento prevede la predisposizione metodologica, l'impostazione della verifica dei programmi di spesa e l'individuazione di una serie di ipotesi di intervento alcune delle quali già recepirsi nel disegno di legge finanziaria 2008.

1.4. L'organizzazione dei lavori

L'avvio della RS coinvolge inizialmente una parte della spesa dello Stato. Su indicazione del Presidente del Consiglio, nell'aprile 2007, sono stati scelti preliminarmente cinque ministeri di spesa che già avevano avviato l'attività di verifica dei propri bilanci: Giustizia, Interno, Istruzione, Infrastrutture e Trasporti.

La stretta collaborazione degli esperti dei ministeri coinvolti, che possono offrire una specifica conoscenza dei propri bilanci e programmi, e la condivisione di metodi ed obiettivi costituiscono condizioni indispensabili affinché il processo di analisi garantisca risultati efficaci. Sono stati dunque formati i gruppi di lavoro per l'analisi della spesa, coordinati da un membro della Commissione designato dal Presidente, la cui composizione tipica prevede 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. Il Fmi, che ha svolto una missione tecnica in

⁶ Ctfp, Documenti 2007/1, 2007/2, 2007/4.

⁷ Contestualmente all'approvazione del dpef è stata emanata (il 3 luglio) una Direttiva del Presidente del Consiglio che stabiliva le linee guida per la predisposizione delle richieste per la finanziaria per il 2008, da presentare entro il 10 settembre mediante invio per posta elettronica.

⁸ L'attività di RS è iniziata ufficialmente con il seminario "Avvio del progetto di *revisione della spesa*" del 20 giugno 2007, presso il Ministero dell'economia e delle finanze: dopo l'introduzione del Ministro dell'economia e delle finanze il Presidente della Ctfp ha presentato il programma ai ministeri coinvolti.

Italia nel mese di marzo, ha contribuito nella fase di impostazione dei lavori con suggerimenti che hanno dato luogo ad uno specifico rapporto sulla riforma del bilanci⁹.

I lavori si sono svolti mediante l'organizzazione di cinque gruppi che si sono riuniti, di norma settimanalmente, presso il Ministero dell'economia e delle finanze o presso i ministeri coinvolti. I gruppi di lavoro, talvolta divisi in sottogruppi, hanno organizzato audizioni di personale esperto e predisposto analisi e documenti che costituiscono la base delle relazioni dei capitoli successivi.

Le fasi del lavoro preliminari, avviate non appena i gruppi sono stati costituiti e resi operativi, hanno riguardato:

- la ricognizione del materiale già disponibile concernente la struttura del bilancio (bilancio per capitoli, budget finanziario, relazioni della Corte dei conti sui ministeri, direttive del Ministro, "Note preliminari degli stati di previsione" ed eventuali analisi settoriali già compiute), al fine di raccogliere le informazioni settoriali già predisposte;
- l'accesso e l'utilizzo del sistema informativo del bilancio dello Stato ("data mart" predisposto dalla Rgs) e altre fonti dati del Ministero dell'economia e delle finanze (conto annuale dei dipendenti pubblici, delle Relazioni trimestrali di cassa, ecc.), per elaborare e supportare l'analisi quantitativa;
- la verifica delle leggi di spesa sottostanti ai principali programmi (anche in base alle risultanze del "nomenclatore degli atti"), con l'obiettivo di evidenziare il quadro normativo di supporto e di individuare eventuali disposizioni da eliminare o semplificare.

2. Il quadro dimensionale dei ministeri coinvolti

Da un punto di vista quantitativo appare opportuno valutare preliminarmente la dimensione della quota di spesa pubblica sottoposta in questa fase alla RS sul totale della spesa statale, ovvero il peso dei cinque ministeri coinvolti. Nel considerare la spesa statale, è necessario premettere che non sono ovviamente incluse le spese degli enti decentrati facenti parte del più ampio aggregato del conto consolidato della AP (nelle tabelle viene riportata per memoria l'entità di questo aggregato). Nella spesa dei ministeri sono tuttavia inclusi i trasferimenti dello Stato agli enti territoriali (compresi quelli per la sanità) e previdenziali.

I dati analizzati sono stati quelli di rendiconto, più rappresentativi per l'analisi degli obiettivi e degli effetti finali del processo di spesa e di realizzazione dei programmi rispetto ai dati di previsione della legge di bilancio approvata dal Parlamento. Questi ultimi danno luogo ad una struttura molto diversa dei bilanci ministeriali in quanto una parte cospicua della spesa viene inizialmente stanziata sul bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze (con i fondi di riserva e speciali, i fondi per i contratti del pubblico impiego, i trasferimenti a enti vari) e solo in corso d'anno affluisce ai vari ministeri di spesa ampliandone il budget. Per questo motivo i dati di previsione sottostimano la dimensione effettiva dei bilanci dei ministeri di spesa, che in questo paragrafo, vengono analizzati con i dati di consuntivo.

Con riferimento al 2006 (ultimo rendiconto disponibile) e considerando separatamente la spesa corrente e quella in c/capitale, si nota che la quota oggetto della RS rappresenta soltanto il 21,2 % dei 428 mld di euro complessivi di spesa corrente, mentre il grosso della spesa risulta in capo al Ministero dell'economia e delle finanze (si veda tab. 1).

⁹ Si veda IMF Fiscal affairs Department, *Italy – Budget system reform*, maggio 2007.

Tab. 1 SPESA CORRENTE PER VOCE ECONOMICA E MINISTERO: IMPEGNI 2006 (mln di euro)

Ministeri	Redditi lavoro dipendente	Consumi intermedi	Trasferimenti correnti ad AP	Trasferimenti a famiglie	Trasferimenti a imprese	Trasferimenti a estero e altre correnti	Spese correnti nette*	Spese correnti complessive
Giustizia	5.251	1.520	228	399	0	24	7.423	7.765
Istruzione e Università	42.614	1.135	7.571	3	647	171	52.141	54.820
Interno	8.075	2.151	13.982	260	58	70	24.596	25.191
Infrastrutture e Trasporti	785	292	1.087	2	876	9	3.051	3.106
Totale Ministeri S.R.	56.725	5.098	22.869	664	1.581	274	87.211	90.882
<i>- % su sp. corr. Stato</i>	<i>64,3</i>	<i>41,9</i>	<i>12,5</i>	<i>14,2</i>	<i>34,4</i>	<i>11,8</i>	<i>29,6</i>	<i>21,2</i>
Economia e Finanze	14.241	2.901	87.828	3.104	2.658	733	111.465	240.365
<i>- % su sp. corr. Stato</i>	<i>16,1</i>	<i>23,9</i>	<i>48,1</i>	<i>66,5</i>	<i>57,8</i>	<i>31,5</i>	<i>37,9</i>	<i>56,1</i>
Altri ministeri	17.247	4.164	71.815	900	359	1.321	95.807	96.892
<i>- % su sp. corr. Stato</i>	<i>19,6</i>	<i>34,2</i>	<i>39,3</i>	<i>19,3</i>	<i>7,8</i>	<i>56,7</i>	<i>32,5</i>	<i>22,6</i>
Spesa corrente Stato	88.214	12.163	182.512	4.669	4.599	2.327	294.483	428.139
P.m. spesa corrente AP	162.999	119.600					589.025	656.577

Fonte: Elaborazioni Ctfp su Rendiconto generale dello Stato e Conto consolidato della PA

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

Se da questo ammontare vengono eliminate alcune voci 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), la quota di spesa analizzata cresce al 29,6% su un totale di 294 mld di euro.

Di questa quota, la parte prevalente è assorbita dal Ministero della pubblica istruzione che contabilizza anche la spesa per l'Università (nel 2006 il consuntivo del Ministero della pubblica istruzione include infatti anche i finanziamenti del Fondo di finanziamento ordinario per l'università e della ricerca scientifica) costituita prevalentemente da spesa per il personale (per oltre 42 mld di euro). Anche il Ministero dell'interno e il Ministero della giustizia (rispettivamente per circa 8 e 5 mld di euro) costituiscono amministrazioni ad alta intensità di lavoro. In effetti i cinque ministeri considerati dalla RS da soli coprono il 64,3% della spesa complessiva per redditi da lavoro dipendente del bilancio dello Stato. Analogamente per i consumi intermedi la quota impegnata dai cinque ministeri risulta consistente (assestandosi al 41,9%), soprattutto nei ministeri con presenza di forze dell'ordine come il Ministero dell'interno e quello della giustizia (rispettivamente circa 2,1 e 1,5 mld di euro). Per queste categorie di spesa, peraltro, la rivisitazione dei meccanismi di spesa, legati anche a obblighi contrattuali e normativi, non può avvenire se non con un approccio orizzontale e sistemico su tutti i ministeri.

Gli altri trasferimenti correnti, su cui è necessaria un'analisi specifica per singola legge di spesa, rappresentano importi meno consistenti, se si escludono i trasferimenti correnti ad altre amministrazioni pubbliche del Ministero dell'interno, destinati per lo più agli enti locali (circa 14 mld).

Per quanto riguarda la spesa in c/capitale, la quota potenzialmente coinvolta nella RS risulta di circa il 26% del complesso degli impegni di spesa assunti dallo Stato (quasi 10 mld di euro su circa 38 mld complessivi; si veda tab. 2).

Tab. 2 SPESA IN CONTO CAPITALE PER VOCE ECONOMICA E MINISTERO: IMPEGNI 2006 (mln di euro)

Ministeri	Invest. Fissi Lordi e Acq. Terreni	Contrib. Investimenti ad AP	Contrib. Investimenti ad Imprese	Altri Trasf. Conto Capitale	Contributi Investimento Eestero, famiglie e ISP	Spese in conto capitale nette*	Spese in conto capitale complessive
Giustizia	218	0	0	0	0	218	218
Istruzione e Università	30	1.723	233	0	130	2.116	2.226
Interno	928	1.847	0	0	6	2.780	2.780
Infrastrutture e Trasporti	599	1.898	1.573	696	15	4.781	4.781
Totale SR	1.775	5.467	1.807	696	150	9.895	10.005
<i>- % su sp. C/cap. Stato</i>	<i>42,9</i>	<i>37,0</i>	<i>17,9</i>	<i>8,1</i>	<i>37,6</i>	<i>25,9</i>	<i>25,7</i>
Economia e Finanze	340	6.155	5.126	7.890	240	19.752	20.308
<i>- % su sp. C/cap. Stato</i>	<i>8,2</i>	<i>41,7</i>	<i>50,7</i>	<i>91,5</i>	<i>60,1</i>	<i>51,7</i>	<i>52,1</i>
Altri ministeri	2.023	3.147	3.174	40	140	8.524	8.642
<i>- % su sp. C/cap. Stato</i>	<i>48,9</i>	<i>21,3</i>	<i>31,4</i>	<i>0,5</i>	<i>35,0</i>	<i>22,3</i>	<i>22,2</i>
Spesa in c/capitale Stato	4.138	14.769	10.107	8.626	399	38.170	38.954
P.m. Spesa in c/capitale AP	33.850					88.981	

Fonte: Elaborazioni Ctfp su Rendiconto generale dello Stato e Conto consolidato della PA

* Netto Acquisizione di attività finanziarie

La parte più consistente (oltre il 50%) è movimentata, anche in questo caso, dal Ministero dell'economia e delle finanze che è titolare dei trasferimenti ad enti ed aziende pubbliche esterne ed interne alla AP (Anas, Fs, Municipalizzate, ecc.).

Una fetta consistente della spesa in c/capitale dei cinque ministeri consiste in contributi agli investimenti (circa 5,5 mld di euro). In particolare il Ministero delle infrastrutture e quello dei trasporti sono titolari di programmi di trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche e imprese (rispettivamente per 1,8 e 1,6 mld di euro), mentre il Ministero dell'interno trasferisce massicciamente risorse agli enti territoriali. I contributi agli investimenti che figurano nel Ministero della pubblica istruzione sono prevalentemente destinati ad incentivi alla ricerca scientifica e applicata. Gli investimenti fissi, che costituiscono spesa diretta dei ministeri all'economia, sono per la maggior parte utilizzati dai Ministeri delle infrastrutture, dei trasporti e dell'interno per acquisti e investimenti in opere pubbliche e per manutenzione straordinaria di edifici civili e caserme.

3. La riclassificazione del bilancio dei ministeri per missioni e programmi

Si è già detto che un elemento qualificante nell'avvio di un processo di valutazione e razionalizzazione della spesa è rappresentato dalla ricerca di una maggiore trasparenza dei conti pubblici e che si inquadra in questa prospettiva la recente riclassificazione per missioni e programmi predisposta dalla Rgs sulla base delle indicazioni dei ministeri interessati e col supporto della Ctfp. Questo nuovo modello classificatorio, rifacendosi ad analoghe esperienze di altri paesi europei, si propone di spostare la centralità nelle scelte di spesa, dalle amministrazioni che utilizzano le risorse finanziarie alle funzioni cui le stesse vengono destinate. Più in particolare sono state individuate all'interno del bilancio dello Stato 34 missioni, talvolta condivise da più ministeri, che rappresentano macro-aree dell'azione pubblica. Nell'ambito di ciascuna missione è stata poi identificata una serie di programmi (in totale 168) che dovrebbero delineare in maniera più dettagliata i campi di intervento dei vari ministeri. La nuova struttura per missioni/programmi dei documenti di bilancio ha trovato applicazione già nella sessione di

bilancio 2008 con la finalità di rendere “più razionale il processo decisionale del Governo e del Parlamento”¹⁰.

La riclassificazione si propone inoltre il duplice obiettivo di conferire ai centri decisionali maggiore flessibilità nella gestione del bilancio e di rendere possibile un più attento monitoraggio delle scelte di spesa. Essendo stati definiti sulla base delle finalità che si propongono di perseguire, i programmi costituiranno infatti un esplicito riferimento nell’individuazione della destinazione delle risorse permettendo sperabilmente un controllo più efficace.

Le tabelle 1-5 riportano la ricostruzione secondo la riclassificazione per missioni e programmi degli stanziamenti iniziali per l’anno 2007 relativi ai ministeri oggetto di RS, specificando le assegnazioni ai singoli Centri di responsabilità in cui ciascun ministero è articolato. L’obiettivo è quello di verificare la coerenza tra lo schema di classificazione e la struttura interna dei singoli ministeri, evidenziando eventuali spazi di riorganizzazione delle strutture e dei Centri di responsabilità. In particolare, si è cercato di segnalare la possibile frammentazione dei programmi tra i differenti Centri di responsabilità o l’eventuale condivisione di taluni programmi tra ministeri differenti.

Le tabelle mostrano innanzitutto che, lasciando da parte i programmi delle missioni 32 (*Servizi istituzionali e generali della pubblica amministrazione*) e 33 (*Fondi da ripartire*) che sono tipicamente trasversali tra più amministrazioni, in un unico caso un programma risulta condiviso tra più ministeri. Si tratta dei *Rapporti con le confessioni religiose* che prevede l’attribuzione di 5 mln di stanziamento al Ministero dell’interno, mentre le risorse restanti (1.019 mln di euro) sono quasi interamente assegnate al Ministero dell’economia e delle finanze.

All’interno dei singoli ministeri, invece, la condivisione di un medesimo programma tra i diversi Centri di responsabilità è situazione piuttosto diffusa, in maniera particolare nel caso del Ministero della pubblica istruzione e in quello delle infrastrutture. La compresenza di più Centri di responsabilità sulla gestione di uno stesso programma costituisce in prima battuta condizione non ottimale per la responsabilizzazione e trasparenza nell’utilizzo delle risorse. L’imputabilità di un determinato programma ad un unico Centro di responsabilità consentirebbe infatti di evitare duplicazioni di attività, e quindi inefficienze nell’espletamento delle stesse, e garantirebbe una chiara attribuzione di responsabilità nella gestione. Dall’analisi condotta emerge che tutti i ministeri oggetto di RS soffrono, sebbene in misura differente, di tale frammentazione dei programmi tra molteplici Centri di responsabilità. Da un’analisi preliminare, e solo per richiamare i casi più rilevanti, si può segnalare che all’interno del Ministero della giustizia il programma *Giustizia civile e penale* è distribuito tra il Dipartimento per gli affari di giustizia (748 mln) e il Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi (3,4 mld). I programmi *Rappresentanza generale di Governo e Stato sul territorio*, *Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico*, *Garanzia dei diritti ed interventi per lo sviluppo della coesione sociale e Gestione dei flussi migratori* sono ripartiti tra più Centri di responsabilità del Ministero dell’interno. Il Dipartimento dei trasporti terrestri e quello per la navigazione marittima del Ministero dei trasporti si suddividono le risorse destinate ai programmi *Sistemi portuali e Sviluppo della mobilità locale*. Nel Ministero delle infrastrutture sono tre i programmi non “mono-dipartimentali”; nel Ministero della pubblica istruzione lo sono quasi tutti (a volte ripartiti anche fra tre dipartimenti).

¹⁰ “Bilancio riclassificato per spendere meglio”, di Andrea Montanino e Sergio Nicoletti Altimari, *Il Sole 24 Ore* del 2 settembre 2007.

Sebbene tale frammentazione possa trovare a volte giustificazione nella particolarità del ministero in esame (ad esempio, la presenza nel Ministero della pubblica istruzione degli Uffici scolastici regionali), o nei recenti interventi di riforma che hanno interessato alcuni di essi (lo scorporo tra Ministero dei trasporti e Ministero delle infrastrutture, tra Ministero della pubblica istruzione e Ministero dell'università), appare arduo motivare l'opportunità, ad esempio, di suddividere il programma *Prevenzione dal rischio del soccorso pubblico*, destinando 1.693 mln al Dipartimento dei vigili del fuoco e una quota residuale del tutto marginale (un milione) ad altra struttura (il Dipartimento per le politiche del personale). Esempi analoghi, caratterizzati cioè dall'assegnazione della quasi totalità delle risorse ad un Centro di responsabilità ed una minima quota restante ad altro Dipartimento, appaiono tanto diffusi quanto difficilmente interpretabili.

Ci si interroga anche circa l'opportunità di mantenere programmi le cui assegnazioni di risorse sono di dimensioni del tutto marginali: circa un quarto dei programmi (9 su 35)¹¹ ha stanziamenti inferiori a 20 mln di euro, laddove ben 13 programmi hanno risorse per più di un miliardo ciascuno.

Un'ulteriore considerazione riguarda la coerenza tra la natura dei programmi considerati e le apparenti funzioni dei Dipartimenti preposti all'assolvimento degli stessi. A tal proposito, sempre con riferimento al Ministero delle infrastrutture, si sottolinea l'incongruità nell'assegnazione per intero delle risorse del programma *Opere strategiche* al Gabinetto del Ministero.

Occorre infine segnalare l'opportunità di riflettere su pochi ma importanti casi di pluralità di programmi a fronte di un'organizzazione unitaria che, per ragioni convincenti di flessibilità ed efficienza, sembra destinata a rimanere tale. Ciò vale a maggior ragione quando gli obiettivi di programmi diversi siano compresenti e indistinguibili nell'ordinaria attività degli addetti. E' il caso della missione 07, *Ordine pubblico e sicurezza*, divisa nei 3 programmi *Contrasto al crimine*, *Pubblica sicurezza* e *Controllo del territorio*.

¹¹ Sono esclusi i programmi delle missioni 32 e 33.

Tab. 3 MINISTERO DELLA GIUSTIZIA: STANZIAMENTI INIZIALI 2007 PER MISSIONI /PROGRAMMI E CENTRI DI RESPONSABILITÀ (mln di euro)

Missioni/programmi	Ministero della giustizia						Fondi presso altri ministeri
	Gabinetto e uffici diretta collaborazione all'opera del ministro	Dip. degli affari di giustizia	Dip. dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi	Dip. Amministrazione penitenziaria	Dip. per la giustizia minorile	Totale missioni/programmi ministero	
Miss.: 006 - Giustizia						7.402	
Progr.: 001 - Amministrazione penitenziaria				2.869		2.869	
Progr.: 002 - Giustizia civile e penale		748	3.443			4.191	
Progr.: 003 - Giustizia minorile					152	152	
Progr.: 004 - Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	190					190	
Miss.: 032 - Servizi istituzionali e generali della pubblica amministrazione						43	1.965
Progr.: 002 - Indirizzo politico	43					43	206
Progr.: 003 - Servizi e affari generali amministrazioni di competenza							1.760
Miss.: 033 - Fondi da ripartire						329	11.890
Progr.: 001 - Fondi da assegnare			329			329	11.890
Totali	233	748	3.772	2.869	152	7.774	

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Rgs

Tab. 4 MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE: STANZIAMENTI INIZIALI 2007 PER MISSIONI/PROGRAMMI E CENTRI DI RESPONSABILITÀ (mln di euro)

Missioni/programmi	Ministero della pubblica istruzione					Fondi presso altri ministeri	
	Gabinetto e uffici diretta collaborazione all'opera del ministro	Dip. per l'istruzione	Dip. per la progr. ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, risorse umane e dell'informazione	Uffici scolastici regionali	Totale missioni/programmi ministero		
Miss.: 004 - L' Italia in Europa e mondo					6	24.281	
Progr.: 005 - Cooperazione in materia culturale			6		6		
Miss.: 017 - Ricerca e innovazione					7	3.839	
Progr.: 016 - Ricerca per la didattica			6	1	7		
Miss.: 022 - Istruzione scolastica					41.108	155	
Progr.: 001 - Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica			87	7	266	360	
Progr.: 002 - Istruzione Prescolastica				345	3.837	4.182	
Progr.: 003 - Istruzione elementare			1	807	11.731	12.539	
Progr.: 004 - Istruzione secondaria inferiore				396	9.200	9.596	
Progr.: 005 - Istruzione secondaria superiore				942	12.998	13.940	
Progr.: 006 - Istruzione post-secondaria			1			1	
Progr.: 007 - Istruzione degli adulti			1			1	
Progr.: 008 - Diritto allo studio, condizione studentesca			9			9	
Progr.: 009 - Istituzioni scolastiche non statali			1	378	101	480	
Miss.: 032 - Servizi istituzionali e generali della pubblica amministrazione						92	1.914
Progr.: 002 - Indirizzo politico	12					12	236
Progr.: 003 - Servizi e affari generali amministrazioni di competenza			30	50		80	1.679
Miss.: 033 - Fondi da ripartire						961	11.258
Progr.: 001 - Fondi da assegnare				961		961	11.258
Totali	12	142	3.887	38.134	42.175		

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Rgs

Tab. 5 MINISTERO DELL'INTERNO: STANZIAMENTI INIZIALI 2007 PER MISSIONI/PROGRAMMI E CENTRI DI RESPONSABILITÀ (mln di euro)

Missioni/programmi	Ministero dell'interno							Fondi presso altri ministeri
	Gabinetto e uffici diretta collaborazione all'opera del ministro	Dip. affari interni e territoriali	Dip. del vigili del fuoco, del soccorso pubblico e difesa civile	Dip. per le libertà civili e l'immigrazione	Dip. per la pubblica sicurezza	Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanz.	Totale missioni/programmi ministero	
Miss.: 002 - Amm. generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e Stato sul territorio							323	
Progr.: 001 - Rappresentanza generale di Governo e dello Stato su territorio		10					313	323
Miss.: 003 - Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali							14.163	71.832
Progr.: 002 - Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali		32					32	
Progr.: 003 - Trasferimenti a carattere generale ad Enti locali		14.131					14.131	
Miss.: 007 - Ordine pubblico e sicurezza							7.335	2.032
Progr.: 001 - Contrasto al crimine					2.281		2.281	
Progr.: 002 - Pubblica sicurezza					2.181		2.181	
Progr.: 003 - Prevenzione generale e controllo del territorio					2.873		2.873	
Miss.: 008 - Soccorso civile							1.706	2.104
Progr.: 002 - Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile			12				12	
Progr.: 003 - Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico			1.693				1	1.694
Miss.: 027 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti							281	1.071
Progr.: 002 - Garanzia dei diritti ed interventi per lo sviluppo della coesione sociale				228			1	229
Progr.: 003 - Gestione dei flussi migratori				5			41	46
Progr.: 005 - Rapporti con le confessioni religiose				5				5
Miss.: 032 - Servizi istituzionali e generali della pubblica amministrazione							511	1.495
Progr.: 002 - Indirizzo politico	33							33
Progr.: 003 - Servizi e affari generali delle amministrazioni di competenza							478	478
Miss.: 033 - Fondi da ripartire							343	11.876
Progr.: 001 - Fondi da assegnare							343	343
Totali	33	14.173	1.705	238	7.335	1.178	24.662	

Fonte: Elaborazione Ctp su dati Rgs

Tab. 6 MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE: STANZIAMENTI INIZIALI 2007 PER MISSIONI/PROGRAMMI E CENTRI DI RESPONSABILITÀ (mln di euro)

Missioni/programmi	Ministero delle infrastrutture					Fondi presso altri ministeri
	Gabinetto e uffici diretta collaborazione all'opera del ministro	Consiglio superiore dei lavori pubblici	Dip. per il coordinamento, dello sviluppo del territorio, personale e dei servizi generali	Dip. per le infrastrutture stradali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici	Totale missioni/programmi ministero	
Miss.: 014 - Infrastrutture pubbliche e logistica					3.089	831
Progr.: 001 - Edilizia statale				64	251	315
Progr.: 002 - Intermodalità infrastrutturale						
Progr.: 003 - Opere strategiche	1.010					1.010
Progr.: 004 - Sistemi ferroviari locali					836	836
Progr.: 005 - Sistemi idrici idraulici ed elettrici			299			299
Progr.: 006 - Sistemi portuali e aeroportuali			317			317
Progr.: 007 - Sistemi stradali e autostradali				293		293
Progr.: 009 - Sicurezza, vigilanza e reg. delle infr.		7		11		18
Miss.: 019 - Casa e assetto urbanistico						926
Progr.: 002 - Politiche abitative				487		487
Progr.: 003 - Politiche urbane e territoriali			222	217		439
Miss.: 032 - Servizi istituzionali e generali della pubblica amministrazione						37
Progr.: 002 - Indirizzo politico	9					9
Progr.: 003 - Servizi e affari generali delle amministrazioni di competenza			28			28
Miss.: 033 - Fondi da ripartire						27
Progr.: 001 - Fondi da assegnare				27		27
Totali	1.019	7	958	2.095	4.079	

Fonte: Elaborazione Ctp su dati Rgs

Tab. 7 MINISTERO DEI TRASPORTI: STANZIAMENTI INIZIALI 2007 PER MISSIONI/PROGRAMMI E CENTRI DI RESPONSABILITÀ (mln di euro)

Missioni/programmi	Ministero dei trasporti					Fondi presso altri ministeri
	Gabinetto e uffici diretta collaborazione all'opera del ministro	Capitanerie di porto	Dip. trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti	Dip. per la navigazione marittima ed aerea	Totale missioni/programmi ministero	
Miss.: 013 - Diritto alla mobilità					3.182	4.602
Progr.: 001 - Gestione della sicurezza e della mobilità stradale			367		367	
Progr.: 002 - Logistica ed intermodalità del trasporto			453		453	
Progr.: 003 - Sistemi portuali			50	3	53	
Progr.: 004 - Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo				91	91	
Progr.: 005 - Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario			50		50	
Progr.: 006 - Sviluppo della mobilità locale			1.502	89	1.591	
Progr.: 007 - Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo				576	576	
Miss.: 007 - Ordine pubblico e sicurezza					619	8.748
Progr.: 007 - Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste		619			619	
Miss.: 017 - Ricerca e innovazione					15	3.832
Progr.: 006 - Ricerca nel settore dei trasporti				15	15	
Miss.: 032 - Servizi istituzionali e generali della pubblica amministrazione					74	1.933
Progr.: 002 - Indirizzio politico	9				9	239
Progr.: 003 - Servizi e affari generali delle amministrazioni di competenza			65		65	1.695
Totali	9	619	2.487	775	3.890	

Fonte: Elaborazione Ctip su dati Rgs

4. Sintesi dei risultati

Questi primi mesi di attività della RS hanno consentito di effettuare una prima ricognizione dei problemi di efficacia e di efficienza di ciascun dicastero. Emergono numerosi elementi di similarità nella natura dei problemi che i ministeri si trovano ad affrontare. Vi sono quindi alcune tipologie di interventi che possono avere una valenza trasversale alle singole aree. Ne deriva che in tali casi le metodologie di analisi dei problemi e di sviluppo delle soluzioni e le competenze necessarie a riqualificare la spesa potrebbero essere, almeno in parte, trasferite da un dicastero all'altro, creando una vera e propria metodologia di RS.

Una prima classificazione porta ad identificare quattro macro tipologie di intervento: i) razionalizzazione dell'organizzazione territoriale, ii) revisione delle procedure amministrative e dell'organizzazione del personale, iii) revisioni nella politica dei trasferimenti, iv) revisione della struttura dei bilanci. Per ciascuna di queste aree si descriveranno di seguito alcuni esempi di ambiti di applicazione desunti dalle analisi di *revisione della spesa* in corso.

i) Razionalizzazione dell'organizzazione territoriale dell'amministrazione

In tutti i ministeri che presentano un significativo decentramento territoriale sono state rilevate delle opportunità di revisione dell'allocazione delle risorse in funzione dei livelli effettivi di domanda sul territorio. Spesso la definizione dei livelli di decentramento sul territorio (ad esempio in tema di Prefetture o di tribunali) sembra riflettere più delle logiche di ripartizione amministrativa (province) che dei criteri di massa critica efficiente. Inoltre, alcuni indicatori di

rapporto tra risorse dedicate e servizi erogati sui diversi territori sembrano evidenziare criticità nell'efficienza della distribuzione delle risorse sul territorio. Due esempi potranno chiarire la situazione.

Ministero dell'interno. Da analisi preliminari sembra che per le Prefetture l'efficienza, misurata dall'indicatore risorse per 10.000 abitanti, sia rapidamente crescente fino a quando la circoscrizione arrivi all'intorno dei 500.000 abitanti. Se ciò fosse confermato, il criterio che ad ogni provincia debba corrispondere una Prefettura non consentirebbe di sfruttare adeguatamente le economie di scala. L'attuale scelta organizzativa porterebbe quindi ad una spesa meno efficiente. A titolo puramente esemplificativo e considerando solo le economie di scala, se il rapporto tra personale e popolazione per le 66 Prefetture sotto i 500.000 abitanti fosse pari a quello delle 35 Prefetture con più di 500.000 abitanti, si potrebbe risparmiare il 27% del personale delle Prefetture a parità di servizi.

Ministero della giustizia. Sulla base di varie ricerche risulta che i tribunali minori, cioè al di sotto di 20 magistrati, hanno una produttività minore. In questa ottica, in circa il 70% dei casi i tribunali sarebbero al di sotto della dimensione minima efficiente e impossibilitati a cogliere le economie di specializzazione che permettono di migliorare la qualità e l'efficienza del servizio Giustizia. D'altro canto sembrano esistere anche diseconomie di scala oltre una certa soglia. Sarebbe quindi opportuno una revisione della distribuzione territoriale dei tribunali, favorendo un maggiore accentramento degli stessi e al contempo studiando una più efficiente articolazione interna per i grandi tribunali.

ii) Revisione delle procedure amministrative e dell'organizzazione del personale

La RS ha consentito di rilevare in vari dicasteri spazi di miglioramento dell'efficienza attraverso una revisione delle procedure amministrative accompagnata da una contemporanea revisione delle logiche di organizzazione del lavoro e di dimensionamento degli uffici. Tali indicazioni sono naturalmente di carattere preliminare e andranno approfondite con analisi più mirate e verifiche puntuali dello stato organizzativo dei singoli dicasteri; e tuttavia le evidenze di divari di efficienza risultanti da confronti internazionali e/o da confronti tra diverse aree del territorio nazionale, portano a ritenere che i divari saranno in larga misura confermati. Di nuovo si citano alcuni esempi tratti dal lavoro effettuato (ovviamente rinviando ai rapporti sui singoli ministeri per approfondimenti).

Sistema penitenziario. Dalle analisi svolte risulta chiaro che il sistema penitenziario italiano richiede uno sforzo consistente di miglioramento, sia sotto il profilo ordinamentale sia come riduzione di spesa corrente per liberare risorse a vantaggio di investimenti nelle strutture di detenzione. Un confronto con la Francia può dare la misura del potenziale. In Italia (agosto 2007) a fronte di 45.600 persone detenute (59.000 prima dell'indulto), ci sono 41.600 unità di polizia penitenziaria. In Francia, con circa 59.500 detenuti, gli agenti penitenziari sono circa 31.000. Molte le cause di questo stato di cose: un ordinamento carcerario obsoleto, l'uso di polizia penitenziaria in compiti amministrativi, un limitato uso nel nostro Paese di forme di detenzione alternativa, meno costose ma non meno efficaci, anche per la limitata dotazione di figure professionali specializzate (psicologi, assistenti sociali, ecc.). Un programma pluriennale di revisione delle procedure amministrative e ordinamentali del sistema penitenziario potrebbe quindi liberare consistenti risorse da reinvestire nel miglioramento del sistema.

Sistema istruzione. Alla radice dell'elevata spesa per il personale vi è un rapporto insegnanti/studenti molto più alto che negli altri paesi Ocse: alta intensità di docenti, cui non corrisponde, in base a confronti internazionali, un equivalente alto rendimento scolastico degli studenti. Tra le cause di tale situazione, oltre a specifiche scelte del legislatore, vanno annoverate

difficoltà di organizzazione e gestione del servizio sul territorio: dalla programmazione degli organici e della mobilità dei docenti alla gestione della rete scolastica (demandata ad altri livelli di governo non sempre coordinati tra di loro), ai sistemi di incentivo inadeguati in tema di gestione ottimale del numero dei docenti. Vi è pertanto la fondata sensazione che gli spazi di recupero di efficienza siano notevoli, considerando anche l'entità dei numeri e delle risorse finanziarie in gioco.

Anche negli altri settori analizzati abbondano gli esempi di opportunità di miglioramento della qualità della spesa attraverso una revisione intelligente delle procedure amministrative e delle connesse normative ed un contemporaneo allineamento in ciascuna unità produttiva delle risorse impiegati ai carichi di lavoro effettivi: si va dalla distribuzione territoriale delle risorse della Motorizzazione Civile e delle Capitanerie di Porto al livello medio di assenza giornaliera delle forze di pubblica sicurezza - dal Ministero stesso calcolata intorno al 18% - e alla variabilità territoriale del numero medio di processi esauriti per magistrato.

iii) Revisioni nella politica dei trasferimenti

Nei Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti l'attività è prevalentemente caratterizzata dal trasferimento di risorse, in conto capitale o come spesa corrente, a soggetti pubblici e privati. In questo ambito il tema della RS diviene quindi la funzionalità di questi programmi di spesa e l'efficienza delle procedure di trasferimento.

Una prima osservazione in questo senso è la permanenza di autorizzazioni di spesa non sempre attivate, che vincolano risorse che potrebbero essere più utilmente spostate sul altri interventi.

Si sono inoltre riscontrate delle fattispecie di trasferimenti ad imprese, introdotte per finalità di supporto temporaneo ad un settore, che si sono trasformate gradualmente in trasferimenti permanenti e la cui utilità potrebbe essere riesaminata. Ad esempio, in tema di trasferimenti del Ministero dei trasporti a imprese dell'autotrasporto, della cantieristica e del trasporto navale, una verifica del rapporto costi-benefici dei sussidi erogati sembra opportuna.

Una seconda area di approfondimento riguarda i processi decisionali e le procedure amministrative e di realizzazione con l'obiettivo di individuare eventuali "buone pratiche" che massimizzino l'efficienza allocativa dei fondi, in particolare in ambito infrastrutturale.

iv) Revisione della struttura dei bilanci e dei rapporti con il Mef

Un'altra area di riflessione che è emersa con la RS riguarda l'effettiva trasparenza, semplicità ed utilità delle modalità attuali di impostazione dei bilanci e del rapporto con il Ministero dell'economia e delle finanze. In quest'ambito riteniamo che tre fattispecie siano degne di riflessione.

- I debiti fuori bilancio. Avviene talvolta che in carenza di stanziamenti la singola amministrazione non possa dare evidenza contabile a spese giuridicamente obbligatorie, ad esempio in tema di spese di giustizia e anche in tema di affitti, ottenendo un illusorio contenimento della spesa dell'anno ma solo al prezzo di accumulare debiti che presto o tardi riemergeranno con un picco di spesa. Ne risulta ridotta la significatività del bilancio.
- Gli stanziamenti iniziali e finali. In molti casi, vi è una differenza importante e sistematica tra stanziamenti iniziali e finali, ciò perché in corso d'anno imponenti somme vengono trasferite dal bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze a quelli dei ministeri di spesa. Un noto esempio al riguardo è rappresentato dal Ministero dell'interno. La non

immediata allocazione dei fondi al ministero competente riduce la trasparenza del bilancio, crea incertezza gestionale e ostacola, quindi, un'efficiente politica di spesa.

- La mancata riallocazione delle entrate tipiche. Alcune attività svolte dai ministeri nell'espletamento della propria missione istituzionale generano delle entrate (ad esempio convenzioni della Polizia di Stato e Vigili del fuoco, entrate della Motorizzazione, ecc.). Tali entrate in genere sono contabilizzate dal Ministero dell'economia e delle finanze e solo in un secondo tempo, in alcuni casi parzialmente e con ritardo, sono trasferite al ministero competente, generando le incertezze ed inefficienze già segnalate. Si aggiunga che, pur non essendo rilevanti come incidenza sulla spesa pubblica, il fenomeno è significativo quale esempio di assenza di adeguati incentivi all'efficienza. E' chiaro infatti che il singolo dicastero non è incentivato all'ottenimento di tali entrate quando vi siano spazi di discrezionalità gestionale.

5. Programma di lavoro

La prossima scadenza della Commissione è fine aprile 2008, con consegna di un secondo Rapporto entro il 15.05.08, in tempo quindi per sottoporre all'attenzione delle autorità competenti osservazioni e proposte in vista del dpef e della legge finanziaria 2009.

L'attività dei 5 gruppi di lavoro proseguirà con identica composizione, avendo come obiettivo la verifica delle ipotesi di intervento formulate in questo documento e la elaborazione in termini più precisi delle azioni che si intendono proporre già per il 2008/09.

Quale metodo di lavoro comune, si intende rafforzare la reciproca informazione con i gruppi di lavoro che in altri ministeri o in enti pubblici stanno effettuando ricerche in tema di spesa pubblica e di pubblico impiego.

Dopo aprile 2008 si aprirà la fase di medio termine del lavoro, diretta a inserire stabilmente la logica della *revisione della spesa* nelle procedure dell'attività ministeriale. I programmi ministeriali dovranno essere impostati sulla base di obiettivi verificabili con indicatori di *performance*, che serviranno poi per la valutazione a consuntivo dei risultati raggiunti, ed essi potranno essere accompagnati da ristrutturazioni gestionali. In tal modo il nuovo metodo di lavoro si potrà, appunto, integrare in modo sistematico e permanente con l'attività di programmazione e gestione del processo di bilancio ordinariamente svolta da ciascuna amministrazione.

B – Ministero della giustizia

INDICE

Sintesi	25
1. La struttura e la dinamica del bilancio	26
2. Le criticità fondamentali	30
2.1. <i>Il confronto con l'Europa.....</i>	30
2.2. <i>L'eccessiva durata dei processi e i costi per il bilancio dello Stato.....</i>	32
2.3. <i>Le inefficienze dal lato della domanda</i>	35
2.4. <i>Le inefficienze dal lato dell'offerta</i>	37
3. Possibili linee di intervento.....	39
APPENDICE – Il lavoro svolto	46

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>	– Consumi intermedi al netto di debiti pregressi, spese di giustizia e trasf. correnti a fam. e Isp
<i>Tab.4</i>	– Ministero della giustizia: impegni per Centro di responsabilità
<i>Tab.5</i>	– Spesa pubblica uffici giudiziari e procure
<i>Tab.6</i>	– Spesa pubblica uffici giudiziari e <i>legal aid</i>
<i>Tab.7</i>	– Spese equa riparazione "legge Pinto"
<i>Tab.8</i>	– Numero di avvocati nel 2004
<i>Tab.9</i>	– Indice di carico pro-capite per magistrato
<i>Tab.10</i>	– Dati Amministrazione penitenziaria

Sintesi

Il bilancio del Ministero della giustizia rappresenta in termini di spesa circa l'1,7% del bilancio dello Stato. A fine 2006, l'ammontare complessivo delle uscite di questo Ministero è stato pari a 7.983 mln di euro, di cui circa il 65% in spese di personale e il 19% per consumi intermedi. Sono dunque questi due aggregati su cui necessariamente dovranno concentrarsi le politiche di razionalizzazione e contenimento della spesa. Con riferimento all'evoluzione delle voci del bilancio, come per altri ministeri ed in particolare per quello dell'Interno, la Giustizia soffre della formazione e dell'emersione nei diversi anni dei debiti pregressi. Soprattutto per la spesa per consumi intermedi, la formazione dei debiti pregressi e il loro ripiano nei successivi esercizi finanziari non solo riducono la significatività dei relativi dati di bilancio (peraltro già caratterizzati da unità previsionali eccessivamente aggregate e comprensive di oggetti disomogenei) ma compromettono anche la corretta programmazione delle attività rispetto alle disponibilità finanziarie.

Le profonde differenze nei sistemi giudiziari dei diversi paesi rendono difficoltoso il tentativo di evidenziare gli elementi di criticità della giustizia in Italia attraverso il confronto internazionale. Pur con le cautele richiamate, i principali risultati di questa comparazione rivelano come sia il livello della spesa pubblica in Italia sia il numero di magistrati per abitante non siano significativamente diversi da quelli degli altri paesi europei pur evidenziando una durata media dei processi superiore a quella dei paesi più avanzati. Nella stessa direzione, il numero degli agenti di Polizia penitenziaria risulta, ad esempio, superiore a quello della Francia, pur a fronte di un analogo numero di detenuti.

Le inefficienze del sistema giustizia determinano gravi costi sociali, in termini di mancato servizio della giustizia alla collettività, ed economici rispetto alla necessità di certezza giuridica del sistema economico nel suo complesso. A questi si aggiungono i costi diretti per il bilancio dello Stato, che è tenuto a garantire un'equa riparazione in favore di chi ha dovuto subire i tempi "non ragionevoli" di un processo.

Per affrontare tali inefficienze, il documento prospetta due differenti modalità di intervento: da un lato individua alcune misure di carattere organizzativo, di sistema, che per le caratteristiche stesse delle modifiche proposte prevedono un orizzonte di applicazione di medio periodo; dall'altro alcune misure più specifiche di carattere più limitato da adottare ad invarianza di struttura, ma per questo di più immediata applicabilità.

Tra le prime, la principale proposta riguarda la revisione della dimensione, e quindi della geografia, degli uffici giudiziari, data l'esistenza di rilevanti economie di scala non sfruttate. In attesa ed in funzione di tale revisione appare indispensabile la riallocazione delle risorse disponibili fra gli uffici giudiziari esistenti, dati gli osservati squilibri nella ripartizione dei carichi di lavoro. Dal lato della domanda le proposte della Commissione muovono nella direzione di rivedere le modalità di remunerazione degli avvocati mediante il rafforzamento di componenti prospettiche di compenso basate su formule di forfaitizzazione. Vanno inoltre incentivate le forme di conciliazione extra-giudiziale che consentirebbero di alleggerire il carico di lavoro della Magistratura. Nell'ambito dell'Amministrazione penitenziaria, il ricorso a forme di detenzione alternative, più diffuse in altri paesi europei, potrebbe consentire un alleggerimento della pressione cui sono sottoposti gli istituti penitenziari, oltre che il recupero di risorse di personale e di risorse finanziarie da impiegare nell'ammodernamento delle strutture esistenti. La semplificazione delle procedure e degli adempimenti previsti dai regolamenti carcerari in vigore potrebbe inoltre consentire un ulteriore recupero di unità di personale della Polizia penitenziaria attualmente adibito a mansioni amministrative per i servizi propri di tale corpo.

Nel breve periodo, le misure proposte riguardano le intercettazioni telefoniche ma anche la questione del recupero delle spese di giustizia. Rispetto alle prime, si propone la forfetizzazione dei compensi dovuti agli operatori telefonici, ovvero, secondo una proposta emersa in sede parlamentare (Commissione giustizia del Senato), l'imposizione per legge della gratuità delle prestazioni, come avviene in alcuni paesi esteri. Riguardo alle spese di giustizia, essendo esigua la quota delle risorse effettivamente recuperate, si suggerisce una riflessione circa l'opportunità di rinunciare, entro determinati limiti di somma, al recupero di queste spese o, in alternativa, di cedere questa mansione all'Amministrazione finanziaria o, ancora, a società specializzate. Un ulteriore intervento riguarda il rimborso corrisposto dallo Stato ai comuni per gli oneri sostenuti per i locali degli uffici giudiziari. La riduzione di questa quota, attualmente pari al 90%, facendo leva sulla corresponsabilizzazione finanziaria degli enti locali, rappresenterebbe un sicuro incentivo alla razionalizzazione di tale spesa.

L'approfondimento dei temi indicati e delle proposte ad essi connesse, con particolare riferimento alle questioni della geografia giudiziaria e dell'incremento della produttività dei magistrati, costituiranno il principale obiettivo per il prosieguo del lavoro di revisione della spesa. A questi temi si aggiunge l'analisi dei fattori che hanno determinato l'evoluzione della struttura per qualifiche e delle retribuzioni del personale del Ministero per arrivare alla formulazione di possibili linee di intervento, secondo le specificità del settore e tenuto conto delle implicazioni di carattere generale che la materia presenta.

1. La struttura e la dinamica del bilancio

La tabella 1 illustra la dinamica 2002-2006 del bilancio del Ministero della giustizia relativamente alle varie fasi in cui articola il processo di esecuzione del bilancio. Va innanzitutto rilevato come quello del Ministero della giustizia sia un bilancio di dimensioni relativamente contenute se comparato, ad esempio, con due degli altri ministeri sottoposti a *revisione della spesa*, quello del Ministero dell'interno e soprattutto quello del Ministero della pubblica istruzione. Si tratta di poco meno di 8 mld di spesa nel 2006 (in termini di impegni) contro rispettivamente 28 e 57 mld.

Tab. 1 MINISTERO DELLA GIUSTIZIA: STANZIAMENTI DI COMPETENZA, IMPEGNI E PAGAMENTI (mln di euro)

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

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

Nel periodo considerato stanziamenti, impegni e pagamenti hanno segnato una crescita media annua tra il 6% e il 7% in termini nominali. La variabilità tra anno e anno è stata tuttavia relativamente marcata con un picco evidente nel 2004 (in corrispondenza, come emergerà successivamente, del ripiano dei debiti pregressi accumulatisi sui capitoli dei consumi intermedi) ed una flessione rispetto all'andamento di trend in corrispondenza dell'anno successivo. In tutti gli anni considerati gli stanziamenti definitivi superano quelli iniziali, seppure in misura relativamente contenuta. Al contempo, i pagamenti si attestano sempre al di sotto degli

stanziamenti finali e in alcuni anni anche a livelli inferiori agli stessi stanziamenti iniziali. Cassa e competenza sembrano evolversi secondo sentieri sufficientemente correlati, con l'eccezione, nuovamente, del picco di spesa del 2004 quando si apre una forbice tra impegni e pagamenti con i primi che aumentano sensibilmente, in linea con l'innalzamento degli stanziamenti, mentre la cassa mostra una dinamica di crescita assai meno pronunciata. Nel complesso dunque un'evoluzione del bilancio sufficientemente regolare ma che, come emerge dall'esperienza degli ultimi anni, nasconde il rischio dell'accumularsi di debiti pregressi, i quali di tanto in tanto riemergono sulla superficie contabile in occasione di manovre di ripiano.

Qualche evidenza più puntuale emerge dalla tabella 2 che illustra l'evoluzione temporale degli impegni di spesa del Ministero della giustizia ripartiti secondo le voci della classificazione economica. Dominante è il peso dei redditi di lavoro dipendente: la spesa per il personale copre, nella media degli anni considerati, più di due terzi della spesa complessiva. Di grande rilievo sono anche i consumi intermedi che si situano nella media del periodo attorno al 19% della spesa totale. Insieme queste due voci spiegano dunque più dell'85% degli impegni complessivi, dando chiara indicazione di quali siano i comparti di spesa su cui qualsiasi intervento di razionalizzazione e/o riforma dovrebbe concentrarsi. La spesa in conto capitale risulta relativamente marginale non solo sul totale della spesa (non arriva al 4% nella media annua del periodo) ma anche rispetto alla composizione del bilancio di altri ministeri (quasi il 6% in quello della Pubblica Istruzione e più del 12% in quello dell'Interno). Si tratta comunque unicamente di investimenti fissi lordi e acquisti di terreni, mentre i contributi agli investimenti o altri trasferimenti in conto capitale sono inesistenti.

L'analisi della dinamica negli anni recenti della spesa impegnata secondo le principali voci economiche offre ulteriori elementi di interesse. Guardando agli andamenti di medio periodo, e tralasciando pertanto le variazioni registrate anno per anno, nell'ultimo quinquennio la spesa per il personale è cresciuta in misura rilevante, di quasi il 24% in termini nominali, il che equivale ad un tasso di aumento medio annuo di circa il 5,5%. All'interno del periodo l'andamento è fortemente irregolare: spicca la forte accelerazione nel 2003 e quella del 2006 che risentono degli effetti economici dei rinnovi contrattuali (per il personale amministrativo) e degli incrementi automatici (per la Magistratura) disposti negli stessi anni. Con riferimento alla spesa per consumi intermedi si osserva, tra il 2002 e il 2006, un incremento di quasi il 44 punti percentuali in valori nominali con un tasso medio annuo di crescita di ben il 9,5%. Sull'andamento annuale di questa voce si riflette, come sopra richiamato, il programma di ripiano dei debiti pregressi accumulati in particolare sulle spese di giustizia fino al 2002 e negli anni successivi.

Tab. 2 MINISTERO DELLA GIUSTIZIA: IMPEGNI PER CATEGORIA ECONOMICA (mln di euro)

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

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

L'estinzione progressiva dei debiti pregressi contribuisce a spiegare l'impennata di quasi 760 mln di euro (+67% rispetto all'anno precedente) nella spesa per consumi intermedi rilevata nel 2004 e i livelli comunque elevati registrati negli anni successivi. In aggiunta, va evidenziato che a partire dal 2004 nel bilancio della Giustizia viene evidenziata una nuova voce economica, quella dei trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private, che negli anni precedenti era inclusa nella spesa per consumi intermedi.

Un approfondimento sulla evoluzione dei consumi intermedi può essere condotto riclassificando opportunamente nei trasferimenti le voci erroneamente attribuite ai consumi intermedi negli anni 2002 e 2003 e depurando gli stessi consumi intermedi dalle uscite sostenute a partire dal 2004 per il ripiano dei debiti pregressi (tab. 3). A seguito di queste correzioni, la dinamica dei consumi intermedi aumenta di circa il 57% tra gli anni 2002 e 2006. Nel valutare questo dato occorre, tuttavia, soffermarsi sulla variazione osservata nell'anno 2004 (+39%). L'ammontare di questo incremento è infatti dovuto all'aumento delle risorse stanziare per le cosiddette spese di giustizia (cap. 1360) per un importo pari a 310 mln di euro nello stesso 2004 e in ciascuno dei due anni successivi. Tale stanziamento riconosce implicitamente l'insufficienza delle dotazioni di bilancio relative a questa voce di spesa e provvede dunque ad adeguare i nuovi stanziamenti a quelle che sono ritenute le reali esigenze di questo comparto. Il risultato ultimo dovrebbe essere, pertanto, quello di contrastare il formarsi dei debiti pregressi, che avevano invece caratterizzato l'evoluzione degli anni precedenti e che non compaiono nelle uscite per consumi intermedi del 2003. Il confronto tra i due anni (2003 e 2004) risulta dunque falsato da questo fenomeno. Un confronto pienamente omogeneo richiederebbe la riassegnazione dei debiti pregressi ai rispettivi esercizi di competenza in modo da depurare completamente i dati osservati da eventuali fattori episodici come appunto il riconoscimento dei debiti.

Tab. 3 CONSUMI INTERMEDI NETTO DEBITI PREGRESSI, SPESE DI GIUSTIZIA E TRASF. CORRENTI A FAM. E ISP
(mln di euro)

	2002		2003		2004		2005		2006	
	v.a.	var. annua %	v.a.	var. annua %	v.a.	var. annua %	v.a.	var. annua %	v.a.	var. annua %
Consumi intermedi Rendiconto	1.058		1.134	7,1	1.891	66,8	1.386	-26,7	1.520	9,7
Impegni per estinzione debiti pregressi spese di giustizia	0		0	..	823	..	373	..	403	..
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	349		371	..	391	..	395	..	399	..
Consumi intermedi netto debiti pregressi e trasferimenti famiglie e ISP	712		765	7,6	1.068	39,5	1.013	-5,1	1.117	10,3

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

Qualche elemento conoscitivo su come questa struttura della spesa per voci economiche sia collegata alla struttura organizzativa interna del Ministero della giustizia è offerto dalla tabella 4 che riporta la ripartizione degli impegni di spesa nel periodo considerato (gli stessi già illustrati nella tab. 2) tra i Centri di responsabilità in cui il Ministero è articolato. 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) in aggiunta agli Uffici di diretta collaborazione del Ministro. Al Dag compete la vigilanza e l'indirizzo amministrativo sui servizi relativi alla giustizia penale e civile, l'amministrazione degli archivi notarili, la gestione del contenzioso e la vigilanza sugli ordini professionali, nonché il coordinamento, la vigilanza e il controllo sul funzionamento del casellario centrale e dei casellari giudiziari. Il Dog si occupa dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia e della gestione e formazione del personale amministrativo e dei mezzi e strumenti necessari all'esercizio dell'attività giudiziaria, ivi compresi i sistemi informativi automatizzati e il servizio statistico, nonché del bilancio e della contabilità. Il Dap provvede agli interventi relativi all'applicazione della misura cautelare della custodia in carcere, dell'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza detentive, al coordinamento e alla direzione e amministrazione del personale penitenziario. Infine, le competenze del Dgm riguardano la realizzazione degli interventi di giustizia minorile e l'attuazione dei relativi provvedimenti giudiziari.

La tabella 4 evidenzia con chiarezza il diverso peso dei vari Dipartimenti nella gestione del bilancio del Ministero. Nella media annua del periodo considerato al Dog fa capo più del 48% degli impegni complessivi, mentre il Dap gestisce il 38% della spesa. Resta un 12% della spesa di competenza del Dag, mentre il Dgm e gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro hanno un rilievo finanziario assai minore.

Dal confronto tra gli andamenti degli impegni tra i diversi Centri di responsabilità nel periodo considerato emergono andamenti relativamente simili, con tuttavia un'eccezione rilevante. Infatti, se le spese dei due Dipartimenti maggiori, come detto il Dog e il Dap, sono cresciute nel quadriennio rispettivamente del 16% e del 20% (con quindi un tasso di crescita medio annuo rispettivamente del 3,7% e del 4,7%), quella del Dag più che triplica, con un picco evidente nel 2004. Si ritrova qui l'eccezionalità dell'evoluzione delle spese di giustizia sopra richiamata, che ricade nella competenza del Dag, in relazione del ripiano dei debiti pregressi su questa voce di spesa.

Tab. 4 MINISTERO DELLA GIUSTIZIA: IMPEGNI PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ (mln di euro)

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

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

2. Le criticità fondamentali

2.1. Il confronto con l'Europa

Gli obiettivi di razionalizzazione e riduzione della spesa, propri della *revisione della spesa*, non possono prescindere da una previa ricognizione e stima dei costi di efficienza rapportabili alle caratteristiche ed alle peculiarità del sistema giudiziario italiano, nel quale è presente, ad esempio, una generalizzata garanzia di ricorso al secondo grado di giudizio, nonché una vastissima rete di garanzie non solo sostanziali, ma anche procedurali e formali. Analisi del sistema giudiziario italiano che tengano conto delle caratteristiche del nostro assetto ordinamentale sono state avviate negli scorsi anni e hanno evidenziato possibili interventi di riforma, soprattutto sul piano della geografia giudiziaria, che potrebbero consentire significativi recuperi di efficienza in termini di economia di scala (vedi paragrafo 2.4). Tali analisi vanno aggiornate ed ampliate in modo da indagare ulteriori profili di efficienza sempre a partire da un'attenta considerazione del quadro istituzionale e ordinamentale che contraddistingue la giustizia italiana.

In questa prospettiva il tentativo di evidenziare i maggiori elementi di criticità della giustizia in Italia mediante il confronto con altri paesi, oltre a non essere esercizio facile, va interpretato con notevoli cautele.

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

I dati relativi alla spesa pubblica per la giustizia nei vari paesi europei non fanno eccezione: sono pochi, frammentari e spesso disomogenei. Nel 2004, il Consiglio d'Europa ha per la prima volta raccolto statistiche omogenee su alcuni aspetti dei sistemi giudiziari di 40 paesi europei con riferimento all'anno 2002 e nel 2006 ha pubblicato un aggiornamento di tali statistiche con dati riferiti al 2004. Il risultato che emerge da questi dati e dal confronto con le altre principali fonti statistiche in materia di giustizia, rivela che la spesa pubblica in questo settore in Italia non è significativamente diversa da quella degli altri paesi europei che pure

hanno *performance* molto migliori in termini di lunghezza dei processi (tab. 5). Si tratta di una situazione non recente, che al contrario persiste da tempo come mostrato nella tabella 6¹².

Tab. 5 SPESA PUBBLICA UFFICI GIUDIZIARI E PROCURE PER AB.; RETRIBUZIONI MAGISTRATI IN RAPPORTO AL SALARIO LORDO MEDIO, PROCESSI CONCLUSI PER EURO SPESO, TEMPI MEDI DI RISOLUZIONE DI ALCUNE TIPOLOGIE DI PROCESSO (anni 2001, 2004, 2005)

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

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

1) Per 10.000 abitanti. 2) In giorni

3) Valori calcolati tenendo conto delle PPP, Valore Paesi Bassi posto =1

I dati di spesa non riflettono, tuttavia, del tutto fedelmente le effettive dimensioni dell'offerta perché risentono ampiamente sia del modo con il quale negli ordinamenti dei singoli paesi sono remunerati i diversi fattori produttivi, e in particolare il personale adibito al servizio pubblico della giustizia, sia delle differenze istituzionali nell'organizzazione del servizio stesso¹³.

¹² Per la documentazione di tale persistenza si rinvia a D. Marchesi, *Litiganti, avvocati, magistrati*, Il Mulino, Bologna, 2003.

¹³ Per esempio, nel 2002 (l'anno più recente per il quale sono disponibili informazioni statistiche che consentono di separare per un largo novero di paesi la spesa per i tribunali da quella per il *legal aid*, inteso come insieme di sussidi pubblici per l'assistenza legale), nel Regno Unito la spesa per gli uffici giudiziari appare molto più bassa che negli altri paesi, addirittura meno di un terzo di quella tedesca e meno di metà di quella italiana. Va tuttavia tenuto presente che in questo paese una parte rilevante del processo, quella istruttoria, non si svolge nel foro, ma presso gli studi degli avvocati. I costi del sistema giudiziario sono quindi in gran parte direttamente sostenuti dagli utenti del servizio; di qui il grande rilievo che in tale sistema hanno i sussidi pubblici per l'assistenza legale, i quali hanno una dimensione enormemente superiore a quella che si rileva negli altri paesi e sono addirittura superiori al doppio della spesa pubblica sostenuta in Inghilterra per gli uffici giudiziari (53,80 euro per abitante contro i 16,89 euro per abitante di spesa per gli uffici giudiziari), mentre in Italia essi impegnano risorse del tutto marginali (0,78 euro per abitante). Se valutiamo la spesa in questa ottica, dunque, il Regno Unito spende più dell'Italia. Diverso ancora è il caso della Germania, dove la spesa per gli uffici giudiziari è piuttosto alta; due terzi delle spese sono però recuperati attraverso le tasse che vengono imposte alle parti per il ricorso in giudizio.

Tab. 6 SPESA PUBBLICA UFFICI GIUDIZIARI E LEGAL AID
(anni 1995, 1999, in % Pil; anno 2002 per ab.)

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

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Irgis Cnr 2001, Ocse 2001, Cepej 2004

Una differente rappresentazione delle dimensioni dell'offerta si ottiene confrontando il numero dei magistrati per abitante (cfr. tab. 5, colonna 2). Anche questa misura non è comunque esente da inconvenienti, perché non tiene conto della Magistratura onoraria (cfr. tab. 5, colonna 3) – in special modo dei giudici di pace – e quindi sottostima l'offerta di quei paesi come il Regno Unito che ne fanno un ampio uso. Di questa categoria di giudici, d'altra parte, non si può tenere pienamente conto, date le troppe differenze tra le funzioni alle quali è preposta nei vari paesi. Si va infatti dall'attività notarile alla partecipazione ai collegi popolari nei tribunali penali ed al giudizio vero e proprio nelle cause civili di limitato valore.

Difficoltà di non poco conto nel calcolo del numero dei magistrati derivano anche dal conteggio dei soggetti che svolgono l'attività di Pubblico ministero. In Italia tali soggetti fanno parte dell'organico della Magistratura, ma lo stesso non accade per tutti i Paesi. I dati del Consiglio d'Europa riportati nella tabella 5 alla colonna 2 (magistrati per 10.000 abitanti), tengono conto esclusivamente dei soggetti che svolgono funzioni giudicanti ed escludono quelli dedicati alla funzione requirente (includendo anche questi il rapporto salirebbe da 1 a 1,37). Se infine si tenesse conto anche dei magistrati che, distaccati dai tribunali, lavorano presso il Ministero della giustizia, il Consiglio superiore della magistratura o la Corte Costituzionale, il dato per l'Italia salirebbe al valore di 1,6.

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

2.2. *L'eccessiva durata dei processi e i costi per il bilancio dello Stato*

L'indice che esprime con maggiore immediatezza l'inefficienza complessiva del sistema della giustizia in Italia è quello della *eccessiva durata media dei processi*, sia civili che penali. Al riguardo l'Italia è costantemente agli ultimi posti nella graduatoria dei paesi più avanzati (vedi tab. 5, ultime 3 colonne). Peraltro il numero dei procedimenti pendenti, civili e penali, non è affatto diminuito nel tempo. Al contrario, il tasso di crescita è risultato in continua ascesa.

Negli ultimi vent'anni lo stock di cause civili arretrate si è pressoché triplicato e nel 2004, tra primo e secondo grado, superava i 3 mln di procedimenti. Nello stesso periodo i procedimenti penali pendenti in primo grado sono più che raddoppiati. Anche la durata media dei procedimenti di cognizione civile, definita come somma dei periodi necessari allo svolgimento del primo e del secondo grado di giudizio, ha registrato a partire dagli anni '50 una crescita continua. Dal 1975 al 2004 la durata delle cause civili è aumentata del 90%¹⁴. Per le cause di contenuto economico (obbligazioni e proprietà) l'allungamento dei tempi è stato anche più preoccupante, essendo pari addirittura al 97% (la durata media di questa categoria di controversie risulta nel 2004 di circa 2.700 giorni).

L'eccessiva durata dei processi è in primo luogo *un grave costo sociale* che trae alimento dall'inadeguatezza del sistema a fornire un servizio conforme a standard minimi di accettabilità per un paese progredito come l'Italia. Aggredire le cause della perdurante inefficienza di un servizio essenziale per l'ordinato svolgersi dei rapporti interindividuali e collettivi è, pertanto, un problema politico e sociale prioritario e di fondamentale importanza.

L'inefficienza del sistema giustizia non è soltanto un costo sociale, ma è fonte di costi rilevanti per il sistema produttivo in termini crescita e produttività, soprattutto in sistemi di mercato aperti e concorrenziali. Nel settore della giustizia civile l'eccessiva durata dei processi produce in Italia una sostanziale non giustiziabilità dei rapporti economici. L'incertezza sui tempi delle decisioni ed il loro procrastinarsi in tempi non ragionevoli, ha ripercussioni distorsive sulle transazioni commerciali e sulle decisioni di investimento. Queste ultime, a loro volta, sono negativamente incise dalla situazione dell'ordine pubblico in alcune zone del Paese, di cui l'inefficienza del sistema giustizia è una componente essenziale, anche se non esclusiva.

La durata eccessiva dei processi è, oggi, anche una causa diretta di spese a carico del bilancio dello Stato. Dopo l'entrata in vigore della c. d. legge Pinto (l. 24 marzo 2001, n. 89), che riconosce un'*equa riparazione* in favore di chi ha dovuto subire i tempi "non ragionevoli" di un processo, il contenzioso instaurato dai soggetti interessati ad ottenere la "riparazione" prevista dalla legge ha conosciuto un trend crescente, diventando una delle voci di spesa più significative (ed una delle cause principali di indebitamento) del Ministero della giustizia. Il contenzioso in materia è costato negli ultimi cinque anni circa 41,5 mln di euro, di cui 17,9 nel solo 2006 (tab. 7). Va peraltro considerato, secondo le indicazioni fornite dall'Amministrazione nel corso degli incontri tenuti con la Ctfp, come a tali somme vadano aggiunte le ulteriori spese che non hanno trovato copertura nelle dotazioni di bilancio e che, non potendo essere pagate, vanno ad alimentare il debito sommerso. Tali importi risultano ad oggi di difficile quantificazione.

Tab. 7 SPESE EQUA RIPARAZIONE "LEGGE PINTO"

Esercizio Finanziario	Capitolo	Impegnato (mln di euro)	N. procedimenti iscritti l. 89/2001
2002	1264	1,8	...
2003	1264	4,8	5.051
2004	1264	6,4	8.907
2005	1264	10,7	12.130
2006	1264	17,9	20.560

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Rendiconto generale dello Stato e Ministero della giustizia

¹⁴ Va tuttavia segnalato che specialmente nel campo civile, le rilevazioni sulla lunghezza dei tempi processuali pongono alcuni problemi di comparabilità in particolare per il periodo 1975-2001.

Alla fine del 2006, lo stock di procedimenti in corso per la equa riparazione per la violazione del termine ragionevole del processo è stato pari a 20.390 procedimenti. Nello stesso anno, i giudizi iscritti sono risultati pari a 20.560 procedimenti, con un incremento rispetto a quelli iscritti nel 2005 di circa il 70%. L'ulteriore incremento atteso di questa voce è destinato a produrre, qualora non intervengano misure in grado di determinare una riduzione dei tempi di definizione dei processi, un duplice effetto sui costi di queste inefficienze: da un lato infatti aumenta il costo diretto legato al rimborso richiesto dalle parti che non vedono soddisfatto il diritto ad avere un processo nei termini prescritti dalla legge, dall'altro, aumenta la quantità delle risorse (strutture, magistrati, tribunali) che l'Amministrazione dovrà dedicare alla risoluzione di queste controversie. Il problema ha assunto sempre maggiore rilevanza, per la progressiva generalizzazione del ricorso a tale strumento di riparazione economica, cui non è estraneo un suo uso talora spregiudicato. Occorre considerare, inoltre, che i costi della legge Pinto sono potenzialmente assai più elevati. Allo stato infatti, secondo i dati a disposizione dell'Amministrazione, la quasi totalità dei 50.000 ricorsi civili che giungono annualmente in Cassazione ha superato i cinque anni di pendenza complessiva. Ciò significa che ogni anno vi sono con certezza almeno 100.000 soggetti aventi potenzialmente diritto all'indennizzo (hanno diritto all'indennizzo tutte le parti del processo, sia attore che convenuto o convenuti, e considerando una media di due parti a processo, si ottengono 100.000 potenziali giudizi di equa riparazione). Ipotizzando un risarcimento medio anche di 4.000 euro a testa ed un rimborso delle spese di difesa limitato a 1.000 euro, le sole cause introdotte in un anno potrebbero determinare una spesa di 500 mln di euro. Se si tiene conto, poi, del fatto che anche una parte significativa dei 150.000 giudizi che ogni anno vengono iscritti in appello tendono ad essere decisi oltre i cinque anni, si può cogliere non solo l'assoluta rilevanza del problema in termini finanziari ma anche l'approssimazione per difetto dell'anzidetto onere "latente" di 500 mln di euro. Eventuali misure in grado di abbattere in poco tempo i "numeri" prima evidenziati avrebbero quindi (a parte ogni altra considerazione) un impatto finanziario non indifferente, per via della riduzione delle spese che, a legislazione vigente ed a politiche invariate, sono inesorabilmente destinate a prodursi per effetto dell'applicazione della legge in questione.

Per ovviare a tale situazione, accanto ad interventi rivolti più in generale alla riduzione della durata dei processi, appare opportuno, ed urgente, esaminare la possibilità di *una rivisitazione della disciplina contenuta nella legge in questione*, sia pure nell'ambito degli spazi consentiti dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, soprattutto per evitare che i principi di civiltà giuridica cui la legge stessa è ispirata possano essere utilizzati in modo distorto e strumentale. In ogni caso è bene che si abbia piena consapevolezza del fatto che, persistendo l'attuale situazione, esiste un rischio di generalizzata duplicazione dei giudizi di merito di "durata irragionevole" con giudizi di equa riparazione, con costi elevatissimi e indebolimento ulteriore della capacità del sistema di rispondere alla domanda di giustizia.

La riduzione della durata media dei processi, secondo tempistiche adeguate alle singole tipologie di giudizio, è pertanto *l'obiettivo indeclinabile* per politiche che mirino a migliorare la qualità della spesa nel settore della giustizia. Non a caso tale riduzione è costantemente indicata, nelle direttive generali dei ministri della giustizia degli ultimi anni, come l'obiettivo prioritario da perseguire da parte delle strutture amministrative. Va da sé che si tratta di un risultato di medio periodo che non può essere frutto di un singolo intervento ma di una complessità di azioni coordinate rivolte a rimuovere fattori di criticità ed a favorire la maggiore efficienza complessiva del sistema. Un consistente pacchetto di modifiche procedurali rivolte alla razionalizzazione e all'accelerazione del processo civile è contenuto nel disegno di legge governativo di cui all'Atto Camera n. 2508, ora all'esame del Senato (A.S. n. 1524). Anche per il processo penale il Governo ha presentato un disegno di legge per l'accelerazione della procedura, attualmente

pendente alla Camera (A.C. n. 2664). Inoltre, nel disegno di legge riguardante l'ufficio per il processo, sempre ad iniziativa del Governo, sono contenute norme per la semplificazione e l'informatizzazione del sistema delle notifiche (A.C. n. 2873).

2.3. *Le inefficienze dal lato della domanda*

Le cause dell'inefficienza del servizio della giustizia in Italia riguardano sia il lato della domanda sia quello dell'offerta. In merito al primo aspetto, i possibili interventi correttivi dovrebbero mirare non solo alla riduzione della domanda patologica di giustizia determinata da circostanze estrinseche ma anche alla riduzione della domanda ordinaria di giustizia, magari dirottando le cause di minore rilievo o complessità verso forme di conciliazione extra-giudiziale ed alleggerendo così il carico di lavoro sia della Magistratura ordinaria sia dei giudici di pace.

Uno degli elementi che contribuiscono dal lato della domanda di giustizia all'allungamento dei tempi dei processi concerne le modalità di remunerazione degli avvocati. L'attuale formula di determinazione dell'onorario, costruita su un criterio di remunerazione *ex post* "a prestazione", può incentivare gli avvocati a non contribuire adeguatamente alla maggiore rapidità e snellezza dell'iter processuale. Le potenziali distorsioni legate alla formula di determinazione dell'onorario degli avvocati hanno probabilmente contribuito alle difficoltà incontrate dai passati tentativi di riforma del rito civile orientate alla riduzione del numero di udienze¹⁵. Queste considerazioni assumono poi ancor maggior rilievo se si tiene conto nel numero assai elevato degli avvocati attivi in Italia (tab. 8). In questa prospettiva può essere dunque utile interrogarsi sull'opportunità di intervenire sul sistema attuale di remunerazione prevedendo l'introduzione o il rafforzamento di componenti prospettiche di compenso, basate su formule di forfetizzazione¹⁶.

¹⁵ Lo dimostra ad esempio la vicenda del fallimento della riforma del 1990 del codice di procedura civile, naufragata a seguito della dura opposizione degli avvocati.

¹⁶ Sulle modalità di remunerazione degli avvocati è intervenuto il recente decreto legge c.d. Bersani (convertito in legge 248/2006) che prevede, oltre all'eliminazione delle tariffe obbligatorie minime, la possibilità di introdurre clausole che consentano di vincolare il pagamento dell'onorario (e la sua entità) al risultato delle prestazioni rese dall'avvocato. Clausole di questo genere possono costituire utili correttivi al rischio che l'eliminazione delle tariffe minime induca professionisti scorretti ad offrire servizi modesti per attirare i clienti con prezzi particolarmente bassi. Va tuttavia sottolineato che questo correttivo realizza in pieno i propri effetti solo nel caso, sopra suggerito, di compensi a forfait. Infatti i compensi a forfait spingono il professionista a minimizzare l'impegno, perché così facendo, dato il ricavo rappresentato dall'onorario pattuito forfetariamente, riesce a massimizzare il guadagno con il minor costo. Nel caso di tariffe a prestazione, dove il rischio è opposto, cioè quello che la serie di prestazioni offerte sia sovrabbondante (per poter legittimare la richiesta di parcelle più elevate) la clausola del pagamento a obiettivo raggiunto avrebbe ovviamente un impatto assai inferiore.

Tab. 8 NUMERO DI AVVOCATI NEL 2004

Paesi	N. avvocati praticanti	N. avvocati praticanti per 100.000 ab.	N. giudici ordinari nei tribunali	N. avvocati per giudice
Albania	1.212	40	383	3,2
Andorra	108	141	22	4,9
Armenia	469	15	179	2,6
Austria	6.622	81	1.697	3,9
Azerbaijan	537	6	338	1,6
Belgio	14.876	142	2.500	6,0
Bosnia Erzegovina	1.224	32	690	1,8
Bulgaria	11.452	148	n.r.	n.r.
Cipro	2.200*	319	96	22,9
Croazia	2.851	64	1.907	1,5
Danimarca	4.635	86	368	12,6
Estonia	520	39	245	2,1
Finlandia	1.700	33	875	1,9
Francia	43.977	71	6.278	7,0
Georgia	1.000	22	406	2,5
Germania	126.799*	154	20.395	6,2
Grecia	34.000	308	2.200	15,5
Inghilterra e Galles	106.486*	201	1.305	81,6
Irlanda	9273*	230	130	71,3
Irlanda del Nord	552	32	62	8,9
Islanda	695	237	47	14,8
Italia	151.470	259	6.105	24,8
Lettonia	800	35	384	2,1
Liechtenstein	113	327	17	6,6
Lituania	1.282	37	693	1,8
Lussemburgo	946	208	162	5,8
Malta	657*	163	35	18,8
Moldavia	1.140	34	415	2,7
Monaco	27	90	18	1,5
Montenegro	462	75	242	1,9
Norvegia	5.772*	125	501	11,5
Olanda	13.111	81	2.004	6,5
Polonia	22.516	59	9.766	2,3
Portogallo	22.418	213	1.754	12,8
Repubblica Ceca	8.235	81	2.878	2,9
Romania	16.000	74	4.030	4,0
Russia	56.100	39	29.685	1,9
San Marino	87	293	16	5,4
Scozia	9.443*	186	227	41,6
Serbia	n.r.	n.r.	2.418	n.r.
Slovacchia	4.100	76	1.208	3,4
Slovenia	1.040	52	780	1,3
Spagna	111.313	259	4.201	26,5
Svezia	4.354	48	1.618	2,7
Turchia	52.195	73	5.304	9,8
Ucraina	n.r.	n.r.	6.999	n.r.
Ungheria	9.500	94	2.757	3,4

Fonte: Cepej 2006, European Judicial System

* Include i consulenti legali.

2.4. Le inefficienze dal lato dell'offerta

Dal lato dell'offerta, gli interventi più significativi, possono riguardare sia una migliore allocazione delle risorse disponibili fra gli uffici giudiziari esistenti sia, nel medio periodo, la revisione della geografia degli uffici stessi¹⁷.

Circa il primo profilo, la variabilità che si osserva negli indici di carico di lavoro¹⁸ dei magistrati di Corte di appello in materia penale e civile (tab. 9) rappresenta un esempio di come, in alcuni casi, l'allocazione delle risorse effettivamente impiegate possa essere ripensata in funzione di una più immediata corrispondenza alla effettiva ripartizione della domanda di giustizia.

Riguardo agli aspetti di geografia giudiziaria, il principale profilo riguarda la dimensione degli uffici giudiziari. Elaborazioni approfondite sul tema svolte qualche anno fa dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del tesoro¹⁹ su dati disaggregati per singolo ufficio giudiziario e per tipo di materia del contendere, evidenziavano l'esistenza nell'organizzazione giudiziaria di rilevanti economie di scala non sfruttate. I risultati di tale analisi e di successivi approfondimenti svolti in letteratura²⁰ portano a ritenere che un importante elemento di inefficienza dell'offerta di giustizia in Italia risieda nella dimensione troppo limitata degli uffici giudiziari.

La produttività del magistrato risulta infatti crescente al crescere delle dimensioni del tribunale in cui opera e questo effetto è da attribuire, oltre a diversi fattori organizzativi (migliore gestione del personale e delle attrezzature), a rilevanti economie di specializzazione. In un tribunale di grandi dimensioni il singolo giudice si occupa di un campo del diritto circoscritto. E' noto che la ripetuta attività su una materia specifica – ad esempio controversie in materia societaria – consente uno sviluppo della formazione professionale del magistrato – attraverso un processo di crescita professionale per apprendimento sul campo (*learning by doing*) – che permette nel tempo di risolvere i casi con un impegno di lavoro via via decrescente. Il che equivale a dire che a parità di ore di lavoro impiegate il giudice diviene più produttivo. Tali “economie di specializzazione” non sono possibili nei piccoli tribunali, dove il giudice si occupa delle questioni più disparate. In queste sedi, infatti, lo stesso giudice decide in materia sia civile che penale. 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.

17 Cfr. Libro verde sulla spesa pubblica 2007.

18 L'indice di carico di lavoro è pari al rapporto tra il numero di procedimenti iscritti e il numero dei giudici al 31.12 di ciascun anno.

19 Cfr. A. Antonelli e D. Marchesi (1999) *Dimensione e composizioni ottimali degli uffici giudiziari e effetti dell'introduzione del giudice unico*, Commissione tecnica della spesa pubblica, Ricerche n. 19.

20 Cfr. D. Marchesi (2003), *Litiganti, avvocati e magistrati*, il Mulino, Bologna, pagg. 39 – 60.

Tab. 9 INDICE DI CARICO PRO-CAPITE PER MAGISTRATO (anni 2003-2005)

	Corte di appello penale				Corte di appello civile			
	2003	2004	2005	Media 2003-2005	2003	2004	2005	Media 2003-2005
ANCONA	98	101	119	106	166	141	167	158
BARI	65	55	59	60	135	175	161	157
BOLOGNA	98	84	89	90	114	106	97	106
BOLZANO	48	35	40	41	73	58	68	66
BRESCIA	101	118	91	103	96	120	117	111
CAGLIARI	81	61	97	80	107	84	104	98
CALTANISSETTA	123	83	88	98	116	80	87	94
CAMPOBASSO	54	37	44	45	155	118	117	130
CATANIA	80	86	83	83	104	97	101	101
CATANZARO	84	93	67	81	182	181	223	195
FIRENZE	74	76	89	80	165	156	152	158
GENOVA	85	88	82	85	121	121	107	116
L'AQUILA	141	92	115	116	187	144	185	172
LECCE	89	74	75	79	243	206	192	214
MESSINA	124	68	71	88	168	141	152	154
MILANO	51	43	49	48	66	75	69	70
NAPOLI	111	85	86	94	161	151	188	167
PALERMO	72	66	67	68	91	85	96	91
PERUGIA	99	102	114	105	186	215	254	218
POTENZA	48	34	39	40	156	149	180	162
REGGIO CALABRIA	91	93	77	87	120	105	111	112
ROMA	82	78	84	81	190	182	192	188
SALERNO	68	74	76	73	136	165	164	155
SASSARI	83	71	74	76	98	89	93	93
TARANTO	106	80	110	99	69	83	93	82
TORINO	80	69	82	77	104	89	85	93
TRENTO	59	40	36	45	65	65	53	61
TRIESTE	91	71	94	85	102	79	78	86
VENEZIA	80	62	87	76	123	128	144	132
Media nazionale	83	73	78	78	133	129	138	133

Fonte: Analisi organizzativa delle Corti di appello – Settori civile e penale – Anni 2003, 2004 e 2005 – Ministero della giustizia, Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi, Direzione generale di statistica.

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

Nel 1996 oltre l'85% dei tribunali era sottodimensionato. L'introduzione del giudice unico di primo grado, prevedendo la fusione di tribunali e preture, ha comportato un recupero di efficienza – i tribunali sottodimensionati sono ora circa il 72% – si tratta di un risultato importante, ma ancora troppo modesto.

Un maggiore recupero di efficienza sarebbe sicuramente possibile introducendo una più ampia e razionale revisione della geografia giudiziaria che comporti in ogni caso l'accorpamento degli uffici di minori dimensioni, sulla base di parametri commisurati ad una dimensione ottimale individuata sulla base dei dati disponibili e dell'esperienza maturata dagli operatori del settore.

L'aspetto da approfondire nelle prossime analisi è, pertanto, la valutazione dei margini di attuabilità di tale revisione, affinché esigenze di efficienza e di equità di trattamento dei cittadini insediati nelle diverse aree geografiche possano essere opportunamente conciliate. Il problema della revisione della geografia degli uffici giudiziari presenta profili diversi a seconda che si tratti di Magistratura giudicante ovvero di procure. Nell'ambito delle procure un riflessione specifica sembra possibile sulle procure generali presso le Corti di appello e sull'effettivo ruolo da esse svolto nel contesto degli attuali assetti del sistema giudiziario.

Non può peraltro non rilevarsi come una serie di iniziative vadano in controtendenza rispetto alle esigenze di razionalizzazione di cui sopra. Sono pendenti infatti in Parlamento vari disegni di legge miranti all'istituzione di nuove Corti di appello o di sezioni distaccate di corte d'appello, ovvero di nuovi tribunali, al di fuori di una analisi di coerenza con il sistema nel suo complesso e sulla base, spesso, di una sottovalutazione ovvero di una non corretta applicazione del criterio di invarianza della spesa²¹.

3. Possibili linee di intervento

Lo sforzo di migliorare la qualità della spesa per la giustizia e di rendere il sistema più efficiente non può prescindere dalla consapevolezza che il problema presenta una molteplicità di aspetti e richiede un'ampiezza di interventi che vanno ben al di là degli obiettivi sperimentali e di brevissimo periodo assegnati alla *revisione della spesa* nell'attuale fase di prima applicazione. Tali interventi investono un ambito di responsabilità variegato e, nel loro insieme, individuano un'agenda di misure la cui attuazione non può che essere cadenzata sul medio periodo.

La definizione di un'agenda di questo tipo, che rifletta un percorso ragionato ed organico di miglioramento qualitativo della spesa, appare del tutto coerente con l'oggetto e la metodologia propri della RS, nella misura in cui essa comporta l'analisi delle criticità del sistema e la verifica del loro impatto finanziario di segno negativo, con l'obiettivo di migliorare il rapporto di efficienza fra risorse utilizzate e qualità dei servizi forniti. A questo fine, attraverso la *revisione della spesa*, vanno individuati aree e modalità di intervento su cui attivare i confronti, le responsabilità ed i consensi necessari. In tale direzione ha operato il gruppo di lavoro sul Ministero della giustizia.

La Ctfp, sulla base degli incontri e degli approfondimenti attuati nella serie di incontri avuti con i dirigenti responsabili delle varie strutture del Ministero, ha identificato un insieme di azioni miranti, nel loro complesso, a migliorare sia l'efficiente uso del personale, con conseguenti risparmi per il bilancio dello Stato, sia i tempi di durata media dei processi. Il beneficio derivante da questi interventi è al momento non quantificato, ma si può stimare che sia significativo (si fa riserva di ulteriori analisi di dettaglio nel prosieguo della *revisione della spesa*). Essendo, inoltre, molte delle misure individuate legate a variazioni delle strutture organizzative e delle norme e procedure che sono sottese al funzionamento del sistema

²¹ Si tratta di proposte di legge di iniziativa parlamentare rivolte ad istituire nuove Corti di appello e Corti di assise di appello (A.S. 40: Caserta; A.C. 633: Parma; A.C. 805: Novara; A.S. 1227: Sassari e Taranto; A.C. 2347: Bolzano; A.C. 2556: Monza), ovvero sezioni distaccate di Corti di appello e di Corti di assise di appello (A.S. 117: Frosinone; A.S. 133: Frosinone; A.S. 161: Padova; A.C. 401: Parma; A.C. 409: Parma; A.S. 1594: Foggia; A.C. 2607: Caserta; A.C. 1944: Foggia; A.C. 1243: Cosenza; A.C. 1944: Foggia; A.S. 1595: Viterbo; A.C. 2585: Verona; A.C. 2171: Latina; A.C. 1998: Verona; A.C. 1944: Foggia; A.C. 1934: Foggia; A.C. 1835: Pisa; A.S. 1085: Sassari, Taranto e Bolzano; A.C. 1581: Casale Monferrato). E' da tener presente che l'istituzione di sezioni distaccate di Corte di appello comporta l'istituzione della sezione distaccata della Procura generale e del Tribunale di sorveglianza, nonché del Tribunale per i minorenni e della relativa procura.

giudiziario, l'arco temporale di riferimento necessario perché i provvedimenti possano produrre i propri effetti non potrà essere inferiore ad un intervallo di tre o quattro anni. Tali interventi possono essere, in prima approssimazione, individuati come segue.

1. La revisione della geografia degli uffici giudiziari, già indicata come uno degli interventi in grado di recare un decisivo contributo alla razionalizzazione e all'efficienza del sistema giudiziario italiano, comporta una serie di misure di revisione dell'assetto dei tribunali minori. In proposito si potrebbe procedere alla definizione di un piano organico distribuito in un congruo periodo di tempo che si ponga obiettivi puntuali di razionalizzazione e quantifichi i recuperi di risorse attesi, le modalità di reinvestimento delle stesse nel miglioramento del servizio ed i costi di progetto da sostenere. Nell'ambito di questo piano potrebbero anche essere definite eventuali modalità alternative di erogazione del servizio giustizia su base locale in assenza di una sede di tribunale.

2. Interventi di recupero di produttività attraverso l'ottimizzazione della micro organizzazione dei tribunali. Tali interventi – che dovrebbero avvenire con l'intervento del Csm, nonché del Ministero per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi amministrativi – potrebbero essere articolati su tre assi:

- Trasparenza attraverso la redazione e la pubblicazione, anche sul sito Internet del Ministero, delle statistiche aggiornate su base trimestrale dei tempi di svolgimento dei processi per tipologia omogenea predeterminata e produttività per singola struttura giudiziaria
- Identificazione e codifica delle *best practices*. Occorre analizzare i tribunali ad alta *performance* e creare una sorta di “catalogo delle *best practices* di organizzazione del lavoro e delle possibili razionalizzazioni” basato sulle esperienze di maggiore successo dei singoli tribunali italiani.
- Gestione e supporto al cambiamento. Occorre istituire un nucleo di risorse ad alta specializzazione in *change management* che possa affiancare i singoli Presidenti di tribunale nel rivedere e ottimizzare l'organizzazione del lavoro nei singoli tribunali mutuando dal “catalogo delle *best practices*” quelle esperienze di maggiore utilità.

Per avviare questo programma di trasformazione può essere utile costituire una unità centrale presso il Ministero con compiti di rilevazione, codificazione e diffusione delle *best practices* organizzative dei tribunali italiani²². Tale nucleo potrebbe costituire il punto di riferimento dei dirigenti amministrativi e dei Presidenti di tribunale nell'ottimizzazione delle modalità di micro organizzazione delle singole strutture, operando anche con interventi diretti sul campo per la diffusione delle buone pratiche di lavoro. In questo senso potrebbe essere valutata anche l'introduzione sperimentale in alcuni tribunali di maggiore complessità di nuove figure di “Responsabili dell'organizzazione e delle risorse (Ror)”, con compiti di ottimizzazione delle risorse, al fine di contribuire alla riduzione della durata media dei processi.

3. Un settore che presenta margini consistenti di razionalizzazione è quello delle spese di giustizia. Anche in questo caso è possibile individuare aree di intervento nelle quali definire possibili provvedimenti con impatto finanziario positivo:

²² Un'iniziativa di questo tipo sta in realtà muovendo i primi passi presso le Corti d'appello.

- a. nell'ambito delle intercettazioni telefoniche, accanto al contratto unico nazionale già introdotto al posto dei contratti stipulati in sede locale dai singoli uffici (che ha prodotto economie di spesa e semplificazione della procedure) si potrebbe procedere alla forfaitizzazione dei compensi unitari dovuti agli operatori di telecomunicazione per le prestazioni erogate, semplificando la contabilizzazione e il controllo delle prestazioni. Ciò in aggiunta e/o indipendentemente dall'informatizzazione delle relative procedure. Al riguardo si segnala che l'art. 23 del d.d.l. della finanziaria 2008 prevede 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.". Al momento non si conosce quale sia in dettaglio l'assetto di tale "sistema unico" né con quali modalità si intenda procedere, né, infine, se siano attesi risparmi da tale razionalizzazione (nella relazione tecnica della legge finanziaria al predetto art. 23 non sono associati effetti di risparmio). Occorre anche segnalare che sulla gestione delle intercettazioni telefoniche il Governo è già intervenuto con un proprio disegno di legge, già approvato alla Camera ed in corso di trattazione al Senato (A.S. n. 1512), che determinerebbe, se approvato, consistenti risparmi di gestione. In materia di costi delle intercettazioni non può non richiamarsi, condividendone in pieno i contenuti, quanto fatto presente dalla 2^o Commissione del Senato nella Relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva sul fenomeno delle intercettazioni telefoniche (Doc. XVII, n. 2 – XV Legislatura), nella parte in cui, con riguardo ai costi delle intercettazioni, evidenzia che le società di gestione dei sistemi di telefonia operano a seguito di concessione-autorizzazione statale e che, "come già avviene in altre realtà statali simili alla nostra, ciò dovrebbe comportare la gratuità delle prestazioni a favore dello Stato o, al massimo, dei rimborsi forfaitari". La Commissione pertanto invita ad una riflessione relativamente alla opportunità di imporre per legge che queste prestazioni obbligatorie (le intercettazioni) avvengano, appunto, senza corrispettivo specifico ovvero che avvengano in cambio di rimborsi forfaitari (come avviene in altri Paesi esteri, tra cui la Germania), facendosi rientrare il tutto tra le condizioni-clausole della concessione-autorizzazione.
- b. un ulteriore aspetto riguarda le modalità di pagamento delle spese di giustizia, prima anticipate dagli uffici postali ed oggi pagate direttamente dall'Amministrazione attraverso funzionari delegati²³. Tale modifica ha eliminato alcuni inconvenienti derivanti dal vecchio sistema di pagamento (in primo luogo l'extra-costi derivante al c.d. aggio riconosciuto alle Poste quale remunerazione della sua attività), ma ha determinato un allungamento dei tempi dei pagamenti (nonostante l'aumento del numero dei funzionari delegati), nonché costi amministrativi in termini di impegno di personale e rigidità nell'utilizzo delle risorse. Per questa importante area di spesa della giustizia, connotata da una natura del tutto particolare, potrebbero essere opportunamente sperimentati strumenti di contabilizzazione e di pagamento più appropriati, assistiti da adeguate forme di controllo (sul modello, ad esempio, delle contabilità in uso presso gli uffici delle ambasciate italiane all'estero) da accompagnare con una più elevata flessibilità nella gestione delle risorse disposte per i pagamenti. Si potrebbe, in questo senso, creare un

²³ Ciò per effetto della modifica legislativa introdotta dall'art. 21 del d.l. 223/2006 (cosiddetto Decreto Bersani).

unico fondo su cui i singoli funzionari delegati prelevano per i pagamenti, evitando così di frazionare i fondi con il rischio di sovradotare un funzionario a scapito di altri. In ogni caso andrebbe rafforzata, con riferimento alle spese di giustizia, l'interoperabilità e il dialogo fra sistema informativo della giustizia e Sicoge (consentendo, attraverso protocolli di intesa che prevedano opportune garanzie, il travaso automatico dei dati), con risparmio nell'utilizzo del personale e nei tempi di inserimento delle informazioni.

- c. Ancora nell'ambito delle spese di giustizia, da analisi condotte dallo stesso Ministero, risulta che il recupero delle spese in questione avviene mediamente nella misura del 3% del totale delle spese anticipate (si pensi, ad esempio, alla pratica impossibilità di recuperare le spese sostenute nell'ambito di procedimenti a carico di extracomunitari dei quali spesso non si conosce neanche l'indirizzo effettivo di residenza). Anche in questo caso, alcuni correttivi sembrano poter consentire un risparmio di costi nella gestione di questa attività. Se ne segnalano di seguito alcuni: i) sull'esempio dell'ordinamento francese, una possibile forma di razionalizzazione consiste nella rinuncia al recupero di tali spese, con il duplice vantaggio di risparmiare le risorse utilizzate nel perseguimento di questa funzione e di poter riutilizzare in altri settori il personale e i mezzi liberati da questa mansione. Tale rinuncia potrebbe opportunamente essere non generalizzata, ma riguardare le somme inferiori ad una certa soglia, magari aggiornabile con decreto dei Ministri della giustizia e dell'economia e finanze (ad esempio 250-300 euro) eliminando contestualmente, o elevando l'importo, delle sanzioni inferiori a tale somma; ii) si potrebbe esaminare la possibilità di introdurre la facoltà di cedere i crediti a società specializzate, ovvero di *affidare il recupero all'Amministrazione fiscale, con una sicura razionalizzazione in termini di sistema*; iii) si potrebbe infine, in assenza di interventi più radicali, fornire un incentivo al personale di cancelleria addetto all'espletamento di questo servizio, attraverso la corresponsione di un premio commisurato alle somme recuperate, ovvero, ancora, creare figure *ad hoc* per questa mansione (nell'ambito dell'impegno richiesto agli uffici amministrativi il recupero delle spese di giustizia ha carattere del tutto residuale).

4. Come segnalato nei suoi documenti dal Ministero della giustizia e come anche evidenziato dalla Corte dei conti nell'ultimo referto sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2006, una dimensione preoccupante ha assunto il fenomeno della formazione di debiti pregressi. Da un'analisi condotta sulle risultanze del bilancio risulta che nel solo 2006, l'ammontare dei debiti pregressi ammontava a 394,5 mln di euro. Di questi, oltre il 60% è riferito ai contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari (cap. 1551) e alle spese per i servizi e provviste inerenti il mantenimento dei detenuti (cap. 1761), la rimanente quota è invece relativa ad una più ampia varietà di spese che comprendono il funzionamento del sistema informativo, gli arredi e il funzionamento degli uffici, i fitti per gli immobili ed altre spese in genere legate al funzionamento degli uffici. Nel prosieguo della *revisione della spesa* dovranno essere analizzate, insieme con l'Amministrazione interessata, possibili misure in grado di impedire o comunque ridurre la formazione di tali debiti.

5. In materia di *giudici di pace* sussistono una serie di possibili razionalizzazioni su cui il gruppo di lavoro fa riserva di un successivo approfondimento. Anche in questo campo sussistono, ad esempio, problemi di più razionale ed efficiente distribuzione degli uffici sul territorio. Un possibile intervento potrebbe intanto riguardare i criteri di determinazione dei compensi, nell'ambito del tetto retributivo di 72.000 euro lordi annui fissato dalla legge n.

311/2004 (legge finanziaria 2005): in luogo di una parziale retribuzione forfettaria legata al servizio del magistrato, il compenso del giudice di pace potrebbe tenere conto della sola effettiva produzione del giudice stesso. In ogni caso, il problema dei giudici di pace si lega alla possibile revisione degli assetti della Magistratura onoraria in generale, su cui si prefigge di intervenire un progetto di riforma in corso di elaborazione.

6. Per quanto riguarda la spesa per l'informatica, si rileva come il Ministero abbia già adottato iniziative che potranno consentire significativi risparmi di spesa. In questo contesto, il passaggio ad un sistema basato sull'architettura Web, già in atto, dovrebbe comportare minori spese dell'ordine di 15 mln di euro, passando da una spesa di 45 mln di euro per l'assistenza tecnica unificata a circa 30 mln.

7. Un'ulteriore importante area di intervento di sicuro impatto finanziario positivo è quella degli *oneri per i locali degli uffici giudiziari*, posti attualmente (tranne alcune eccezioni) a carico dei comuni, che tuttavia vengono rimborsati dallo Stato in misura consistente (al momento la misura del rimborso è del 90%). Il relativo capitolo del bilancio di previsione 2007 prevede rimborsi per 227,2 mln di euro. Il sistema deresponsabilizza l'ente locale, che è portato a considerare la presenza dell'ufficio giudiziario non come un servizio da cofinanziare insieme con lo Stato secondo criteri di efficienza e di economicità, ma come una occasione di prestigio localistico che comporta, insieme con un minimo impegno finanziario, l'anticipo di alcune spese che saranno poi rimborsate a piè di lista. Da qui uno degli elementi che contribuiscono a rendere difficile razionalizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari. Un diverso sistema, che comportasse l'effettiva corresponsabilizzazione finanziaria dei comuni, dovrebbe basarsi su una più equilibrata ripartizione degli oneri di funzionamento degli uffici giudiziari. Potrebbe al riguardo adottarsi un quadro di progressiva riduzione del rimborso, conservando in ipotesi il concorso dello Stato (anche in forma di sola garanzia) per gli investimenti in nuove strutture. Inoltre, sarebbe utile prevedere la facoltà per gli enti locali di finanziarie in toto gli oneri di che trattasi allo scopo di promuovere la permanenza o l'istituzione nel proprio territorio di una struttura della giustizia. Nel contesto di una revisione più generale della materia relativa agli oneri del servizio della giustizia fra diversi livelli di governo, per gli uffici del giudice di pace e le sezioni distaccate di tribunale i comuni potrebbero fornire anche il personale di base, conservando allo Stato solo la messa a disposizione delle competenze specializzate.

8. Il gruppo di lavoro ha individuato ulteriori temi su cui si riserva di svolgere approfondimenti nel prosieguo del proprio lavoro. Gli altri temi riguardano:

- a. modifica delle procedure di esecuzione;
- b. introduzione della norma che prevede la cancellazione dal ruolo nel caso in cui l'udienza vada deserta almeno per una volta. Questo, in particolare, dovrebbe permettere una riduzione importante dei tempi del contenzioso previdenziale. Una disposizione in tal senso è contenuta nel disegno di legge governativo recante "Disposizioni per la razionalizzazione e l'accelerazione del processo civile" (A.S. n. 1524, art. 20).
- c. misure per ampliare, anche nell'immediato, la sperimentazione del processo telematico, in modo da anticiparne l'entrata a regime, prevista dalle attuali norme per l'anno 2010; si tratta in sostanza di considerare questo settore fra le priorità su cui concentrare gli investimenti nella giustizia. Il disegno di legge di riforma del processo civile di cui alla precedente lettera b) contiene importanti elementi per la diffusione delle modalità telematiche di svolgimento dei processi.

- d. messa a fuoco del problema dei depositi giudiziari e dei beni confiscati, sulla base delle analisi condotte dall'apposita Commissione operante presso il Ministero (Pres. Greco), nonché degli approfondimenti condotti in materia dalla Commissione antimafia.
- e. adozione di adeguati strumenti che consentano l'utilizzo per le esigenze di investimento del Ministero della giustizia (specie in edilizia penitenziaria) dei fondi di sopravanzo degli archivi notarili, attualmente investiti in sole attività finanziarie;
- f. rafforzamento della prassi che consente all'Amministrazione di stare in giudizio direttamente, introducendo un vero e proprio dovere giuridico in tal senso, al di fuori dei casi in cui è prevista l'obbligatoria assunzione del patrocinio da parte dell'Avvocatura dello Stato. Un tale obiettivo potrebbe essere meglio perseguito attraverso la previsione (con norma che dovrebbe ovviamente avere valenza generale) di una responsabilità amministrativa per danno nei casi in cui l'amministrazione non si sia costituita in giudizio, con conseguente condanna.
- g. partendo dalla considerazione che circa il 63% della posta è posta interna (da uffici giudiziari al Ministero e viceversa), si suggerisce di esaminare i possibili rimedi per ridurre la spesa ricorrendo, ad esempio, ad un rafforzamento del sistema di posta elettronica certificata, convertendo le normali caselle di posta elettronica in caselle di posta certificata. Va considerato peraltro che, oltre alla corrispondenza amministrativa, vi è tutta la corrispondenza relativa all'attività processuale, per la quale l'utilizzo della posta elettronica implica modifiche normative sul tipo di quelle che si prefigge di introdurre il disegno di legge recante norme per la semplificazione e l'informatizzazione del sistema delle notifiche (A.C. n. 2873).
- h. revisione della disciplina relativa al patrocinio a spese dello Stato.

9. Nel contesto dei problemi della giustizia una speciale considerazione va riservata al *sistema penitenziario*, snodo cruciale e sintomatico del corretto svolgersi del rapporto fra autorità e libertà in ogni ordinamento democratico. Dalle analisi e dalle valutazioni che il gruppo ha potuto effettuare si desume che il sistema penitenziario italiano richiede uno sforzo consistente di miglioramento, sia sotto il profilo ordinamentale sia in direzione della possibile liberazione di risorse per investimenti nelle strutture di detenzione. Ciò allo scopo di ridurre i profili di inadeguatezza che attualmente caratterizzano il sistema stesso, riducendone la capacità di rispondere pienamente ai compiti assegnati dalla costituzione e dalla legge. Con riferimento al sistema penitenziario notevoli sembrano gli spazi di miglioramento, sia attraverso misure che comportano una revisione dell'ordinamento carcerario, sia a legislazione invariata. A tal fine, una prima fattispecie di interventi potrebbe riguardare il ricorso a forme di detenzione alternative alla reclusione negli istituti di pena; una seconda tipologia di misure potrebbe invece essere riferita, a parità di ordinamento, alla ricerca di un più efficiente ed efficace forma di impiego delle risorse attualmente disponibili. In merito al primo aspetto, come anche suggerito dall'Amministrazione penitenziaria nel corso degli incontri con la Ctfp, andrebbero potenziate le forme di detenzione alternativa come, ad esempio, l'istituto della messa alla prova, già sperimentato nel campo della giustizia minorile, ed ora all'esame del Parlamento per la introduzione nel diritto penale comune. Il ricorso a servizi e strutture di sostegno alle misure alternative e sostitutive della detenzione, ampiamente diffuso in altri paesi europei (ad esempio in Francia si registravano al 1° gennaio del 2007 circa 145.000 detenuti in programmi di detenzione alternativa a fronte di 58.000 detenuti in istituti di pena), oltre a garantire un percorso di riabilitazione del detenuto in grado di fornire una più incisiva forma di inclusione della persona nel tessuto sociale, sarebbe anche in grado di consentire un importante risparmio di risorse essendo ridotto, rispetto a quello carcerario, il rapporto tra numero di agenti e di detenuti.

Margini di recupero di risorse finanziarie sembrano tuttavia perseguibili, nel più breve periodo, anche a parità di ordinamento, attraverso un intervento di razionalizzazione che porti ad un adeguamento del rapporto tra agenti/detenuti che, se confrontato con altre realtà simili a quella italiana, sembrerebbe non particolarmente basso. Come si vede dalla tavola 10, infatti, il numero degli agenti di Polizia penitenziaria appare in Italia superiore a quello che si registra in Francia, dove comunque il numero dei detenuti non risulta inferiore a quello italiano.

Tab. 10 DATI AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA (anno 2007)

	Italia	Francia
Detenuti (a)	59.523	58.402
Polizia penitenziaria	41.584	30.913
- di cui: personale di sorveglianza		23.162
Capacità totale degli Istituti penitenziari (b)	42.959	51.129
Risorse finanziarie annuali (milioni di euro)	2.868	1.878

Fonte: Dipartimento amministrazione penitenziaria; Rendiconto generale dello Stato; Ministère de la justice, L'Administration pénitentiaire en chiffres; Council of Europe - Space I (annual penal statistics), Survey 2005.

(a) Il dato dell'Italia è relativo alla popolazione carceraria nel 2005, prima dell'indulto. Ad agosto 2007, il numero dei detenuti era pari a 45.612.

(b) Il dato è relativo all'anno 2005

La razionalizzazione delle risorse umane potrebbe portare a liberare risorse finanziarie da impiegare all'interno dello stesso Dipartimento per finalità, al momento, prioritarie. Si consideri inoltre che una percentuale significativa del personale di Polizia penitenziaria risulta ad oggi occupata in adempimenti amministrativi previsti dall'attuale ordinamento carcerario. È proprio in direzione di liberare tale personale assegnato a compiti di amministrazione che dovrebbero tendere la razionalizzazione delle procedure dell'ordinamento carcerario (eventualmente sostituendo questo personale con una corrispondente figura professionale civile sulla base di procedure di mobilità da altri settori in cui vi sia esubero). In questo senso, il blocco del turn over del personale medesimo in corrispondenza delle unità "liberate", aggiuntivo rispetto al turn over stabilito in via generale dalla finanziaria, potrebbe rispondere all'obiettivo di ridurre in un arco di tempo di quattro o cinque anni le risorse impegnate per detenuto. In questo schema, le risorse corrispondenti al risparmio realizzato potrebbero essere assegnate ad un fondo per investimenti presso la stessa Amministrazione penitenziaria. Ciò rappresenterebbe un incentivo alla effettiva semplificazione e razionalizzazione delle procedure e un fattore di riequilibrio della spesa tra la componente in conto corrente (di cui, spesa per il personale) a favore di quella per gli investimenti. Naturalmente, l'assegnazione delle risorse al fondo investimenti dovrebbe essere condizionata all'effettiva realizzazione dei risparmi derivanti dal blocco del turn over aggiuntivo rispetto a quello già previsto dalla legislazione vigente (occorre tener presenti le più recenti disposizioni in tema di blocco del turn over e di stabilizzazione del precariato, che in effetti restringono di molto i margini del turn over aggiuntivo).

10. All'interno delle problematiche relative al sistema penitenziario va esaminata la situazione riguardante la sanità penitenziaria. Il d.lgs. 230/99 (riforma Bindi) ha previsto che la sanità nelle carceri ricada sotto la responsabilità del Ssn il quale, per mezzo delle regioni e delle Asl, deve assicurare a tutte le persone detenute e internate, a prescindere dalla nazionalità (e, per i migranti, dal permesso di soggiorno), livelli di prestazioni analoghi a quelli garantiti ai cittadini liberi. Questo passaggio di consegne dal Ministero della giustizia al Ministero della salute è avvenuto, seppure con ritardo, con contemporaneo trasferimento delle risorse finanziarie e

umane, soltanto per i servizi delle tossicodipendenze affidati ai Sert di competenza territoriale, ma non ancora per le altre funzioni sanitarie. Obiettivo della *revisione della spesa* in questo settore potrebbe essere l'accertamento delle ragioni di tale mancato trasferimento, che dovrebbe assicurare una maggiore razionalità ed efficienza del servizio, insieme con eventuali risparmi o, quanto meno, con obiettivi di invarianza della spesa per il bilancio della AP. Un'analisi speciale dovrebbe essere dedicata, pur nella considerazione delle particolarità dei casi trattati, alla verifica dei risparmi di spesa associati alla razionalizzazione o eventuale chiusura degli attuali Ospedali psichiatrici giudiziari (Opg) (Aversa, Barcellona Pozzo di Gotto, Castiglione dello Stiviere, Montelupo Fiorentino, Napoli e Reggio Emilia, tuttora attivi nonostante l'abolizione dei manicomi avvenuta con la legge 180 del 1978, c.d. Legge Basaglia), con contestuale passaggio di competenze alle strutture territoriali delle Asl.

11. Sul piano degli strumenti contabili, e con particolare riguardo alle esigenze della giustizia minorile, appare utile esaminare la possibilità di individuare procedure *contabili snelle e di facile attuazione* (nel rispetto del divieto di gestioni fuori bilancio) per l'acquisizione e la gestione di risorse assegnate o trasferite da altre amministrazioni e/o enti pubblici e privati e destinate la gestione di programmi cofinanziati (problema, appunto, estremamente rilevante nel settore della giustizia minorile soprattutto in relazione alle convenzioni per il recupero dei minori).

APPENDICE – Il lavoro svolto

Il lavoro finora illustrato è stato condotto nell'ambito della Ctfp da un gruppo di lavoro composto da tre Commissari della stessa Commissione, da due membri della Segreteria tecnica della Ctfp, da due rappresentanti del Servizio studi della Ragioneria generale dello Stato e da tre consulenti esterni. Del gruppo di lavoro è stato designato a far parte in via permanente un rappresentante del Servizio di controllo interno del Ministero della giustizia. Nello svolgersi delle attività, il gruppo di lavoro si è avvalso della costante collaborazione del Ministero attraverso l'organizzazione di una serie di incontri con i rappresentanti di ciascun Dipartimento del Ministero, nonché con il Sottosegretario delegato alla materia del bilancio e la sua struttura di supporto. Nel periodo giugno-ottobre 2007 si sono tenuti sette incontri (sia presso la sede del Ministero dell'economia e delle finanze sia presso il Ministero della giustizia), con i dirigenti responsabili dei vari settori operativi in cui i Dipartimenti sono articolati e con il direttore dell'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero.

In tali incontri si è ampiamente discusso delle criticità e delle possibili razionalizzazioni da ricercare nell'ambito del bilancio e dell'organizzazione dei diversi centri di responsabilità, ciascuno per le proprie competenze. I temi dibattuti e le indicazioni da questi emerse sono, in larga misura, quelli che costituiscono gli argomenti di questo Rapporto intermedio. I materiali forniti di volta in volta da ciascun Dipartimento hanno costituito una base informativa preziosa per le analisi condotte in questa prima fase. In questo spirito di collaborazione, il gruppo di lavoro intende proseguire nelle fasi successive della revisione della spesa sul Ministero della giustizia.

C – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

INDICE

C.1 – MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI.....	50
Sintesi	50
1. Introduzione: la suddivisione del Ministero	50
2. La struttura del bilancio: dimensione relativa, voci rilevanti, dinamica recente.....	52
C.2 – MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE	58
Sintesi	58
1. Le funzioni del Ministero delle infrastrutture.....	59
2. La struttura del bilancio	60
2.1. <i>L'articolazione del bilancio per categorie economiche.....</i>	60
2.2. <i>L'articolazione del bilancio per Centri di responsabilità.....</i>	62
2.3. <i>L'articolazione del bilancio per missioni e programmi.....</i>	64
3. Criticità e ipotesi di lavoro	69
3.1. <i>Problemi di valutazione della spesa per infrastrutture.....</i>	69
3.2. <i>La spesa vincolata.....</i>	73
3.3. <i>Capacità di realizzazione dei programmi di spesa</i>	74
3.3.1. <i>Capacità di impegno</i>	74
3.3.2. <i>Capacità di spesa</i>	75
3.4. <i>Problematiche della spesa indiretta.....</i>	78
3.5. <i>I residui perenti e le economie di spesa</i>	79
3.6. <i>Limiti complessivi del bilancio.....</i>	79
4. Valutazione della prima fase e sviluppi futuri.....	81
APPENDICE – Il lavoro svolto	82
C.3 – MINISTERO DEI TRASPORTI	83
Sintesi	83
1. Struttura del bilancio	85
2. Le criticità fondamentali	89
2.1. <i>Una visione di insieme</i>	90
3. Primi risultati della revisione della spesa.....	93
4. Valutazione della prima fase e sviluppi futuri.....	97
APPENDICE – Il lavoro svolto	98

Tabelle

- Tab.1.1* – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: stanziamenti di competenza, impegni e pagamenti
Tab.1.2 – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: stanziamenti di competenza per titolo
Tab.1.3 – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: impegni per categoria economica
Tab.1.4 – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: impegni per Centro di responsabilità
Tab.1.5 – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Gabinetto: stanziamenti di competenza, impegni e pagamenti

Ministero Infrastrutture

- Tab.2.1* – Ministero delle infrastrutture: stanziamenti di competenza e di cassa per categoria di spese
Tab.2.2 – Ministero delle infrastrutture: stanziamenti di competenza e di cassa per Centro di responsabilità
Tab.2.3 – Ministero delle infrastrutture: stanziamenti di competenza per missioni e programmi
Tab.2.4 – Ministero delle infrastrutture: stanziamenti di competenza per Centro di responsabilità, missioni, programmi e macroaggregati

Tab.2.5 – Ministero delle infrastrutture: stanziamenti di competenza per Centro di responsabilità, titolo e categoria di spesa, missione e programma

Tab.2.6 – Indicatori di dotazione sintetici per regione

Tab.2.7 – Ministero delle infrastrutture: limiti di impegno per Centro di responsabilità

Tab.2.8 – Ministero delle infrastrutture: residui di stanziamento per categoria economica

Tab.2.9 – Ministero delle infrastrutture: stanziamenti di competenza e di cassa, residui iniziali per categoria di spesa

Tab.2.10 – Ministero delle infrastrutture: capacità di spesa

Tab.2.11 – Ministero delle infrastrutture: residui perenti e economie di spesa per capitolo

Ministero Trasporti

Tab.3.1 – Ministero dei trasporti: direttrici di spesa – stanziamenti definitivi di cassa e competenza, impegni e pagamenti

Tab.3.2 – Ministero dei trasporti: stanziamenti di competenza e di cassa per Centro di responsabilità

Tab.3.3 – Ministero dei trasporti: stanziamenti di competenza e di cassa per funzioni di spesa

Tab.3.4 – Ministero dei trasporti: stanziamenti di competenza e di cassa per categoria di spese

Tab.3.5 – Ministero dei trasporti: direttrici di spesa – stanziamenti definitivi di cassa e competenza, impegni e pagamenti

Tab.3.6 – Ministero dei trasporti: direttrici di spesa, missioni e programmi – stanziamenti definitivi di cassa e competenza, impegni e pagamenti

Figure

Fig. 1.1 – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: stanziamenti di competenza, impegni e pagamenti

Fig. 1.2 – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: capacità di impegno

Ministero dei trasporti

Fig. 3.1 – Ministero dei trasporti: direttrici di spesa – stanziamento definitivo di competenza

C.1 – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Sintesi

Benché il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Mit) abbia cessato di esistere con lo “spacchettamento” avvenuto nel corso del 2006 e la conseguente creazione del Ministero delle infrastrutture (Mi) e del Ministero dei trasporti (Mt), una breve analisi sul Mit si è resa necessaria per fornire un’idea della dinamica congiunta delle spese per infrastrutture e trasporti, dato che la disaggregazione retroattiva non è disponibile.

Si forniscono quindi informazioni sulla struttura originaria del Mit, sulla divisione delle competenze e delle risorse tra i due ministeri attuali, nonché sulla dinamica del bilancio dal 2002 al 2006.

Si rinvia alle successive analisi per singolo ministero per le valutazioni critiche e le proposte innovative formulate in questa prima fase di revisione della spesa.

1. Introduzione: la suddivisione del Ministero

E’ noto che nel corso del 2006 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Mit)²⁴ è stato suddiviso nei nuovi Ministeri delle infrastrutture (Mi) e dei trasporti (Mt).

Nella stesura dei rendiconti finanziari relativi all’esercizio 2006, mentre è stato predisposto un unico rendiconto per quanto attiene al Gabinetto ed agli Uffici di diretta collaborazione del Ministero delle infrastrutture ed alle funzioni e compiti istituzionali di entrambi i Ministeri (infrastrutture e trasporti), firmato dai due Ministri, per il Mt è stato presentato un rendiconto che riguarda solo il Gabinetto e gli Uffici di diretta collaborazione.

I sette Centri di responsabilità esistenti prima della separazione sono stati ripartiti tra i due Ministeri. Attualmente la struttura dei due Ministeri è la seguente:

- a. per il Ministero delle infrastrutture: Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all’opera del Ministro (Cdr 1); Coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali (Cdr 2); Infrastrutture stradali edilizia e regolazione dei lavori pubblici (Cdr 3); Consiglio superiore dei lavori pubblici (Cdr 7);
- b. per il Ministero dei trasporti Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all’opera del Ministro (Cdr 1, di nuova creazione); Navigazione e trasporto marittimo e aereo (Cdr 4); Trasporti terrestri (Cdr 5); Capitanerie di porto (Cdr 6).

²⁴ Il Mit era stato costituito con l’art. 42 del d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300 attraverso l’accorpamento dei preesistenti Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione. La divisione nei due nuovi ministeri avvenuta con l’articolo 1, commi 4 e 5, del d.l. 18 maggio 2006 n. 181, convertito nelle legge 17 luglio 2006 n. 233. Gli stessi commi ripartiscono fra i nuovi Ministeri, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, le funzioni e i compiti previsti dall’art. 42 del richiamato d.lgs. n. 300 del 1999, come successivamente modificato ed integrato.

Le competenze dei due Ministeri sono state meglio esplicitate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 luglio 2006 emanato ai sensi del d.l. n. 181 del 2006. Tale d.p.c.m. è stato modificato dal successivo d.p.c.m. del 5 aprile 2007 e pubblicato sulla G.U. del 5 luglio 2007, n. 154.

Nel decreto del Ministro dell’economia e delle finanze 7 agosto 2006, è stato istituito lo stato di previsione del Ministero dei trasporti (tab. n. 16), che riguarda in massima parte gli Uffici di Gabinetto e di diretta collaborazione all’opera del Ministro e sono state portate variazioni in aumento ed in diminuzione al bilancio del Mi.

Come è notato anche nella relazione della Corte dei conti al Parlamento sulla gestione del 2006, la separazione tra Mi e Mt ha aperto, dal punto di vista contabile, una serie di problematiche.

1. La separazione tra i due Ministeri ha, formalmente, comportato l'assegnazione dei Cdr del Mit rispettivamente al Mi o al Mt. Da un punto di vista sostanziale però, molti capitoli sono stati spostati tra Cdr e altri sono stati divisi tra più Cdr assegnati a Ministeri diversi (va aggiunto, tra l'altro, che per il Gabinetto, com'è ovvio, la separazione tra i due Ministeri ha comportato la costituzione di due nuovi Cdr in luogo dell'unico precedentemente esistente). Questa trasformazione comporta la difficoltà di confrontare dati di spesa di ciascun Ministero per gli anni che precedono il 2007 con quelli per il 2007 e tanto meno consente di confrontare i dati di spesa e di costo dei singoli Cdr. L'unico riferimento per conoscere la spesa di ciascun Ministero e dei diversi Cdr è il bilancio di previsione 2007²⁵.
2. I dati contenuti nel bilancio di previsione presentano limiti connessi alla recente separazione tra i due Ministeri. Il bilancio di previsione dei due Ministeri è, infatti, frutto di un processo di separazione tra i due che si sta concludendo solo ora, come testimonia il fatto che, come si è rilevato precedentemente, il d.p.c.m. del 5 luglio 2006 sull'organizzazione dei due Ministeri, ha richiesto una modifica contenuta nel decreto del 5 aprile 2007 successivo alla presentazione del bilancio di previsione per il 2007. Ciò implica che alcuni capitoli di spesa che nel bilancio di previsione per il 2007 sono assegnati al Mi, di fatto sono gestiti nel 2007 dal Mt e viceversa, e saranno formalmente trasferiti al Ministro che li gestisce effettivamente, soltanto a partire dal prossimo anno. In alcuni casi, peraltro, tale problema non riguarda interi capitoli di spesa ma soltanto parte di essi.
3. Infine, una considerazione particolare va fatta riguardo alle strutture di natura trasversale (la Direzione generale per i sistemi informativi e la Direzione generale per il personale e gli affari generali), incardinate nel Dipartimento 1 del precedente Ministero e le cui strutture sono state ripartite a norma del d.p.c.m. del 5 aprile del 2007 nella misura del 60% al Ministero dei trasporti e del 40% al Ministero delle infrastrutture. Allo stato sono in corso le procedure per la ripartizione del personale e dei dirigenti al fine di dotare entrambi i Ministeri di strutture gestionali autonome. La separazione tra i due Ministeri, dunque, appare ancora fittizia. Ad esempio, il personale, ma in parte anche la spesa per beni e servizi (che è in qualche modo legata alla spesa per il personale), è in larga parte gestito, anche per il 2007, in modo unitario per il Mi e per il Mt, da uffici che sono assegnati al Mi, dei quali il Mt si avvale. Questo implica che l'attività di alcuni uffici, e quindi anche la spesa di questi, pur essendo formalmente assegnata nel bilancio di previsione 2007 ad uno dei due Ministeri, sostanzialmente si riferisce ad entrambi. L'organigramma del personale dipendente, aggiornato al 31 dicembre 2006, risulta ancora intestato al Mit.

²⁵ In realtà, si potrebbero utilizzare anche i dati del Rendiconto generale dello Stato per il 2006 che già tengono conto della separazione dei due Ministeri. Il problema è che per quest'anno il rendiconto del Mt riporta i risultati della gestione soltanto a partire dalla separazione avvenuta in corso d'anno. Sino ad allora i risultati della gestione sono inclusi tutti nel rendiconto del Mi. Per tale ragione non è agevole la ricostruzione dei dati per il 2006 dei due Ministeri.

2. La struttura del bilancio: dimensione relativa, voci rilevanti, dinamica recente

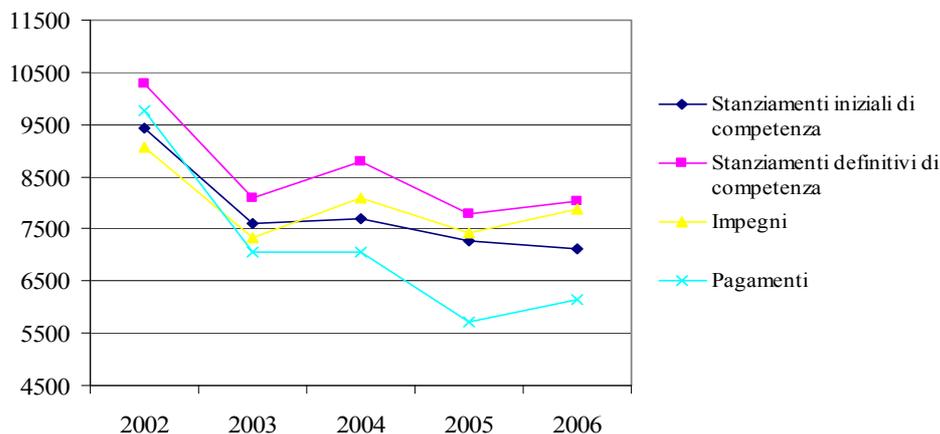
Con l'obiettivo di ricostruire una breve dinamica di alcune voci fondamentali di spesa per i due Ministeri, si è dovuto, per le ragioni accennate nell'introduzione, considerare i due Ministeri congiuntamente. La tabella seguente riporta, dunque, per entrambi i Ministeri, gli stanziamenti iniziali e definitivi di competenza, gli impegni e i pagamenti per gli anni dal 2002 al 2006.

Tab. 1.1 MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI: STANZIAMENTI DI COMPETENZA, IMPEGNI E PAGAMENTI (mln di euro)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Stanziamenti iniziali di competenza	9.424	7.602	7.704	7.282	7.126	7.969
Stanziamenti definitivi di competenza	10.287	8.083	8.780	7.779	8.043	...
Impegni	9.080	7.334	8.080	7.414	7.888	...
Pagamenti	9.753	7.042	7.045	5.713	6.135	...

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

Fig. 1.1 MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI (mln di euro)



Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

Innanzitutto va rilevato che il Mit ha dimensioni molto contenute rispetto agli altri ministeri e, come si vedrà, questa caratteristica è ancora più marcata per il Ministero delle infrastrutture singolarmente considerato.

Gli stanziamenti iniziali, come di consueto, sono sistematicamente inferiori agli stanziamenti definitivi, con differenze che oscillano tra il 6% e il 13%. Le differenze possono derivare da caratteristiche strutturali (presenza di fondi di riserva indistinti che vengono ripartiti in corso d'anno) e patologiche (vincoli di finanza pubblica che si allentano in corso d'anno).

Complessivamente, nel periodo considerato, ambedue gli aggregati registrano una riduzione considerevole superiore al 20%, con un andamento irregolare all'interno del periodo (vedi fig. 1.1)²⁶. Scomponendo gli stanziamenti per spesa corrente e spesa in conto capitale, in

²⁶L'andamento dei due aggregati è simile; solo nel 2006 si registra un andamento differente: gli stanziamenti iniziali di competenza diminuiscono leggermente, mentre i definitivi aumentano leggermente rispetto al 2005, attestandosi rispettivamente a 7.126 e 8.043 mln di euro

coerenza con le funzioni e competenze del Ministero, si nota che gli stanziamenti definitivi in conto capitale costituiscono mediamente nell'arco di tempo considerato, il 62% del totale.

Tab. 1.2 MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI (mln di euro)

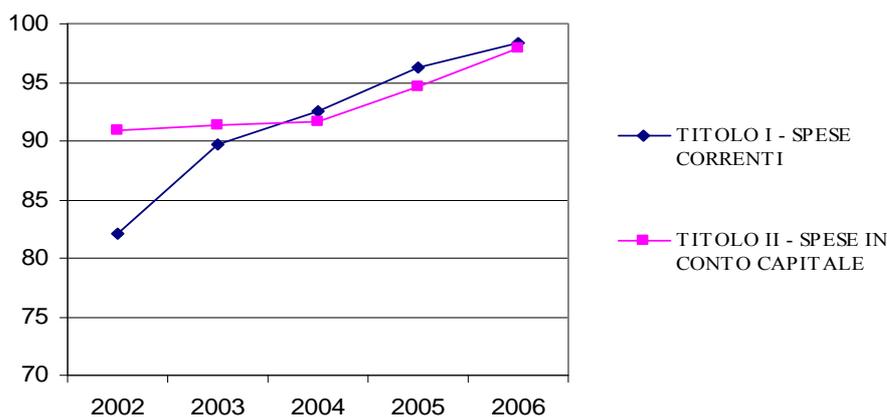
Titolo di Spesa		2002	2003	2004	2005	2006
TITOLO I - SPESE CORRENTI	Stanziamenti iniziali di competenza	2.740	2.823	2.968	2.712	2.940
	Stanziamenti definitivi di competenza	3.081	3.213	3.744	3.130	3.157
TITOLO II - SPESE IN C/CAPITALE	Stanziamenti iniziali di competenza	6.683	4.779	4.736	4.571	4.186
	Stanziamenti definitivi di competenza	7.206	4.869	5.036	4.649	4.885
Totale Stanziamenti definitivi di competenza		10.287	8.083	8.780	7.779	8.043

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

Gli impegni presentano un andamento decrescente nel periodo considerato, ma meno accentuato di quello degli stanziamenti definitivi, che costituisce l'aggregato di riferimento più significativo per il confronto. La capacità di impegno, quindi, risulta crescente, passando dall'88% degli stanziamenti definitivi del 2002 al 98% del 2005, probabilmente in conseguenza della riduzione degli stanziamenti. Considerando separatamente spesa corrente e spesa in conto capitale, si nota anche che la capacità di impegno rispetto al primo aggregato ha un andamento sempre crescente nel tempo che supera, a partire dal 2004, la spesa in conto capitale (che pure registra un andamento lievemente crescente passando dal 91% nel 2002 al 98% nel 2006).

Anche i pagamenti registrano una dinamica significativamente decrescente, riducendosi del 37% nel periodo considerato²⁷. Cassa e competenza presentano significative differenze: solo nel 2002 i pagamenti sono superiori agli impegni per effetto delle disposizioni di contenimento delle spese contenute nel d.l. n. 194/2002 convertito dalla l. n. 246/2002 (cosiddetto "Taglia spese") che ha disposto l'accantonamento lineare delle spese relative al Ministero determinando, a fine anno, delle rilevanti economie. Negli anni successivi, invece, la differenza è imputabile alla rilevante componente della spesa in conto capitale che caratterizza la spesa del Ministero.

Fig. 1.2 MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, CAPACITÀ DI IMPEGNO (%) SU STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA



Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

²⁷ Solo nel 2006 si registra un andamento lievemente crescente, in linea, peraltro, con la dinamica degli impegni.

La terza tabella mostra le somme impegnate per voce economica, sempre negli anni dal 2002 al 2006. Come si è detto, la composizione della spesa, in linea con le competenze e le funzioni del Ministero, è marcatamente orientata verso la componente in conto capitale; anche se le differenze tra le due componenti tendono a ridursi nel periodo considerato: nel 2002 gli impegni in conto capitale rappresentano circa il 70% degli impegni totali e scendono a circa il 61% nel 2006²⁸. Complessivamente gli impegni correnti aumentano nell'arco di tempo considerato, passando da 2,5 nel 2002 a 3,1 mld di euro nel 2006. La componente che maggiormente contribuisce a quest'aumento di spesa è quella per trasferimenti correnti a AP che nel 2004 subiscono una variazione del 64% rispetto all'anno precedente, portandosi a 1,5 mld di euro, in assoluto la più alta spesa per categoria economica (rimanendo tale fino al 2006). I Trasferimenti correnti a imprese rappresentano la seconda voce in valori assoluti e non subisce variazioni di rilievo nell'arco di tempo considerato: 861 mln di euro nel 2002 e 876 mln di euro nel 2006. Seguono poi i Redditi da lavoro dipendente che passano da 606 mln di euro nel 2002 a 785 mln di euro nel 2006 (circa il 29% in più).

Il totale delle spese in conto capitale passa da 6,5 mld di euro nel 2002 a 4,7 mld di euro nel 2006, subendo una forte contrazione nel 2003 (-32%) e rimanendo più o meno stabile negli anni successivi. La voce di spesa in conto capitale che maggiormente ha contribuito alla riduzione complessiva è rappresentata dai Contributi agli investimenti alla AP, che passa da 3,9 mld di euro nel 2002 a 1,8 mld di euro nel 2006. Tale decremento è attribuibile al trasferimento degli stanziamenti destinati ad Anas dal Ministero delle infrastrutture e trasporti al Ministero dell'economia e delle finanze per effetto della trasformazione in Spa del predetto ente nell'anno 2003 e della trasformazione in apporto al capitale sociale dei relativi trasferimenti.

Tab. 1.3 MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI IMPEGNI PER CATEGORIA ECONOMICA (mln di euro)

	2002	2003		2004		2005		2006	
	v.a.	v.a.	var. annua %						
SPESE CORRENTI	2.528	2.883	14,0	3.462	20,1	3.016	-12,9	3.106	3,0
Redditi di lavoro dipendente	606	709	16,9	686	-3,2	739	7,7	785	6,2
Consumi intermedi	148	244	65,1	317	29,7	316	-0,3	292	-7,4
Imposte pagate sulla produzione	40	42	3,6	42	0,4	48	14,9	49	2,5
Trasferimenti correnti a PA	828	915	10,5	1.504	64,4	1.066	-29,1	1.087	1,9
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	2	29	1.103,6	11	-62,1	21	95,2	2	-90,9
Trasferimenti correnti a imprese	861	909	5,6	866	-4,8	813	-6,1	876	7,8
Trasferimenti correnti a estero	1	2	110,8	1	-59,7	1	66,0	1	-17,5
Interessi passivi e redditi da capitale	0	0	128,7	0	6,6	0	-50,0	0	0,0
Poste correttive e compensative	5	5	3,7	5	-5,4	5	1,2	5	-2,6
Altre uscite correnti	35	28	-21,3	30	9,8	5	-83,6	8	57,8
SPESE CONTO CAPITALE	6.553	4.451	-32,1	4.618	3,8	4.398	-4,8	4.781	8,7
Investimenti fissi lordi e acquisizione di terreni	843	963	14,2	1.018	5,7	981	-3,7	599	-38,9
Acquisizioni attività finanziarie	0	12	-	3	-79,2	0	-100,0	0	-
Contributi agli investimenti ad AP	3.903	1.523	-61,0	1.518	-0,3	1.335	-12,1	1.898	42,2
Contributi Investimento estero, famiglie e ISP	12	16	32,5	17	6,4	15	-13,1	15	-1,2
Contrib. investimenti ad imprese	1.723	1.781	3,4	1.813	1,8	1.658	-8,5	1.573	-5,1
Altri trasferimenti in conto capitale	71	155	118,4	250	61,4	410	63,8	696	69,8
TOTALE	9.080	7.334	-19,2	8.080	10,2	7.414	-8,2	7.888	6,4

Fonte: Elaborazione Ctip su dati Mef

Altre due componenti importanti della spesa sono i Contributi agli investimenti alle imprese (i quali passano da 1,7 mld di euro nel 2002 a 1,5 mld di euro nel 2006) e gli

²⁸ Naturalmente, nel confronto rileva il diverso rapporto tra impegni e stanziamenti definitivi che caratterizza le spese correnti e in conto capitale.

Investimenti fissi lordi e acquisizione di terreni (843 mln di euro nel 2002 e 599 mln di euro nel 2006). Una voce di spesa che ha subito negli ultimi anni un forte tasso di crescita, pur non essendo in valori assoluti fra le maggiori componenti di spesa in conto capitale, è rappresentata da Altri trasferimenti in conto capitale, passando da 71 mln di euro nel 2002 a 696 mln di euro nel 2006 (con un tasso di crescita complessivo di circa l'880%) dovuto principalmente all'avvio della realizzazione delle opere finanziate dalla legge obiettivo (l. n. 443/2001).

Complessivamente, quindi, anche in conseguenza degli andamenti sopra considerati, guardando agli impegni come aggregato di riferimento, il Ministero infrastrutture e trasporti si caratterizzava per la preponderanza della spesa in conto capitale rispetto alla spesa corrente (in questi anni la spesa in conto capitale rappresenta mediamente il 64% del totale) un insieme di risorse trasferite (sia correnti che in conto capitale) che rappresenta mediamente circa il 76% delle risorse complessive, un peso decisamente ridotto della spesa per personale (mediamente il 9% delle risorse complessive).

Infine, la tabella 1.4 riporta le variazioni di spesa impegnata negli anni, suddivisa per Centri di responsabilità dei due Ministeri considerati congiuntamente. Per le ragioni accennate nell'introduzione e su cui si dirà maggiormente nei prossimi paragrafi, la comparazione per Cdr nel tempo è particolarmente difficoltosa, dovuta principalmente per il fatto che i due Ministeri hanno subito un difficile processo di accorpamento, per poi recentemente essere separati nuovamente.

Ad ogni modo, il Cdr che ha subito maggiori variazioni in positivo è il Gabinetto, nel quale sono iscritti gli stanziamenti della richiamata legge obiettivo, che passa da una somma impegnata pari a 16 mln di euro nel 2002 a 729 mln di euro nel 2006.

In valore assoluto, il Cdr con maggiori somme impegnate è Trasporti terrestri e sistemi informativi statistici, che partendo da 2,3 mld di euro nel 2002, passa nel 2004 a circa 3 mld di euro, per poi tornare nel 2006 a 2,4 mld di euro circa.

Particolare appare poi la diminuzione registrata nel 2003 dal Cdr Opere pubbliche ed edilizia, che passa da un ammontare di somme impegnate pari a 3,9 mld di euro a 1,6 mld di euro, per poi attestarsi sui 2 mld di euro circa nel 2006.

Anche il Consiglio superiore dei lavori pubblici, pur non avendo un grande peso relativo, subisce nel tempo considerato delle forti variazioni di segno positivo, passando da 1 milione di euro nel 2002 a 9 mln di euro nel 2006.

Tab. 1.4 MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI: IMPEGNI PER CENTRO DI RESPONSABILITA' (mln di euro)

	2002		2003		2004		2005		2006	
	v.a.	v.a.	var. annua %							
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	16	175	1019,3	279	1690,0	436	56,3	729	66,9	
Capitanerie di porto	418	522	24,8	526	0,7	568	8,1	579	1,8	
Consiglio superiore dei lavori pubblici	1	3	267,2	6	133,9	8	28,7	9	17,4	
Coordinamento dello sviluppo del territorio, politiche del personale e affari generali	702	770	9,6	725	-5,8	635	-12,4	669	5,4	
Opere pubbliche ed edilizia	3.930	1.675	-57,4	1.842	10,0	1.570	-14,8	2.019	28,6	
Navigazione e trasporto marittimo e aereo	1.689	1.692	0,2	1.673	-1,2	1.722	3,0	1.491	-13,4	
Trasporti terrestri e sistemi informativi e statistici	2.325	2.497	7,4	3.030	21,3	2.475	-18,3	2.392	-3,3	
TOTALE	9.080	7.334	-19,2	8.080	10,2	7.414	-8,2	7.888	6,4	

Fonte: Elaborazione Ctpf su dati Mef

Nota: Negli anni alcuni Centri di responsabilità hanno cambiato dicitura e competenze. Nel 2007 tutti i Cdr, tranne Capitanerie di porto, Consiglio superiore dei lavori pubblici e Gabinetto, si sono trasformati in Dipartimenti. E' in atto al Ministero delle infrastrutture un ulteriore cambiamento organizzativo che vedrà scomparire i Dipartimenti e assumere qualità di Cdr tutte le Direzioni generali sottostanti

Sostanzialmente più stabili appaiono i Cdr Coordinamento dello sviluppo del territorio, politiche del personale e affari generali e Navigazione e trasporto marittimo e aereo. Quest'ultimo subisce, nel 2006, una contrazione pari al 13% circa della somme impegnate nel 2005, portandosi a circa 1,5 mld di euro, mentre il primo parte da una quantità di somme

impegnate nel 2002 di 702 mln di euro, per arrivare nel 2006 ad avere 669 mln di impegni. La consistenza delle variazioni dei singoli Cdr è significativa, ben al di là della dinamica degli stanziamenti complessivi, lasciando ritenere che ci sia stata una ridefinizione nelle funzioni e nell'assegnazione di risorse tra Cdr.

E' da sottolineare che negli anni alcuni Centri di responsabilità hanno cambiato dicitura e competenze. Nel 2007 tutti i Cdr, tranne Capitanerie di porto, Consiglio superiore dei lavori pubblici e Gabinetto, hanno cambiato nome. E' in atto sia al Ministero infrastrutture che a quello dei trasporti un ulteriore cambiamento organizzativo che vedrà scomparire i Dipartimenti e assumere qualità di Cdr tutte le Direzioni generali sottostanti.

Dalla tabella precedente, risulta che il Cdr 1 Gabinetto del Ministro, ha registrato un aumento considerevole nei cinque anni considerati. In realtà, come si vedrà dalle tabelle successive, tale aumento è solo in parte attribuibile alle competenze proprie e di funzionamento del Gabinetto del Ministro.

Nelle tabelle che seguono, infatti, si è voluto isolare il Cdr 1 e seguire dal 2002 al 2006 l'andamento degli stanziamenti iniziali (questi fino al 2007) e definitivi di competenza, gli impegni e i pagamenti. La tabella 1.5 riporta sia i dati complessivi del Cdr 1, sia quelli al netto di alcuni rilevanti capitoli concernenti la Struttura tecnica di missione, il Registro italiano dighe (sia per la parte corrente che per la parte in conto capitale) e il Fondo opere strategiche. Infatti, la parte superiore della tabella 1.5 mostra che dal 2002 al 2003 gli stanziamenti iniziali di competenza complessivi del Cdr 1 passano da 14 a 344 mln di euro mentre; la parte inferiore della tabella evidenzia che, escludendo i suddetti capitoli, lo stanziamento passa da 14 a 15 mln di euro negli stessi anni. Anche la Corte dei conti, nella Relazione sul rendiconto 2006 ed in particolare, in quella sul Fondo opere strategiche, sottolinea quella che sembra essere un'anomalia del Gabinetto di questo Ministero, cioè la presenza di capitoli che non sono legati direttamente a funzioni di supporto al Ministro. Un approfondimento al riguardo verrà svolto nella sezione con specifico riferimento al Ministero delle infrastrutture.

Inoltre, durante il 2006 è stato creato il nuovo Cdr 1 per il Ministero dei trasporti e, dunque, gli stanziamenti iniziali di competenza per il 2007 includono gli uffici di Gabinetto per i due nuovi Ministri dei trasporti e delle infrastrutture, rispettivamente per 9 e 10 mln di euro. Al Ministero delle infrastrutture afferiscono anche il Fondo opere strategiche e la Struttura tecnica di missione che lo gestisce.

Le osservazioni svolte suggeriscono che, ai fini della *revisione della spesa*, l'analisi dell'evoluzione temporale della spesa stessa dei singoli Ministeri sia aggregata, sia disaggregata per Cdr non fornisce utili indicazioni. Inoltre, la spesa per il personale e per beni e servizi, per il Mi o il Mt singolarmente presi oppure considerati congiuntamente, non si presta né ad essere esaminata nella sua dinamica temporale né ad analisi di *benchmarking*. Non sembra corretto compiere comparazioni tra Cdr oppure tra Ministeri quando alcune funzioni sono gestite congiuntamente da parte di alcuni uffici del Mi e del Mt e quindi non è possibile assegnare la spesa in modo univoco ai due Ministeri. Allo stesso modo l'analisi temporale di queste spese per Cdr, così come quella che considera congiuntamente i due Ministeri, è condizionata dalle modifiche organizzative intervenute. Ai fini della *revisione della spesa*, quindi, sembra preferibile esaminare la dinamica e la gestione dei programmi di spesa, partendo dall'analisi dei singoli capitoli, assegnati nel bilancio di previsione per il 2007 ai singoli Ministeri.

Tab. 1.5 MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI: STANZIAMENTI DI COMPETENZA, IMPEGNI E PAGAMENTI (mln di euro)

Gabinetto	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Stanziamenti iniziali di competenza	14	344	410	590	806	1.029
Stanziamenti definitivi di competenza	211	338	423	559	804	...
Impegni	16	175	279	436	729	...
Pagamenti	15	20	84	208	391	...

Fonte: elaborazioni CTFP su Rendiconto generale dello Stato

Gabinetto escluso cap. Fondo Opere strategiche, Struttura Tecnica di missione e Registro Italiano Dighe	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Stanziamenti iniziali di competenza	14	15	12	15	16	19
Stanziamenti definitivi di competenza	17	18	20	20	19	...
Impegni	16	17	17	19	18	...
Pagamenti	15	17	17	20	16	...

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

Nota: Per gli stanziamenti iniziali di competenza 2007, il Ministero dei trasporti riporta 9 milioni di euro e il Ministero delle infrastrutture 10 milioni di euro

C.2 – Ministero delle infrastrutture

Sintesi

Lo “spacchettamento”, realizzato nel 2006, del Ministero delle infrastrutture e trasporti (Mit), nel Ministero delle infrastrutture (Mi) e nel Ministero dei trasporti (Mt), rende difficile e a volte impossibile l'analisi della serie storica dei dati di bilancio. Per analizzare l'articolazione della spesa del Mi e dei diversi Cdr bisogna quindi far riferimento al bilancio di previsione 2007, mentre per approfondirne la dinamica temporale è necessario riferirsi a singoli capitoli di bilancio.

Nel 2007 lo stanziamento complessivo di competenza è pari a 4.079 mln di euro e rappresenta lo 0,60% degli stanziamenti previsti complessivamente dal bilancio dello Stato. Sinteticamente, le caratteristiche dell'attività del Mi possono essere così schematizzate: i) la spesa del Mi è prevalentemente in conto capitale; ii) tale spesa si sostanzia soprattutto in attività di spesa indiretta, cioè realizzata attraverso i trasferimenti a soggetti pubblici e privati; iii) il Mi svolge la sua attività di spesa anche attraverso le articolazioni territoriali del Ministero, i Provveditorati alle opere pubbliche; iv) il Mi realizza infrastrutture non soltanto attraverso spesa gestita dal proprio bilancio ma, anche, e soprattutto, attraverso soggetti terzi – Anas, Ferrovie, Enac (Ente nazionale per l'aviazione civile).

La spesa in conto capitale assorbe l'85% delle risorse ed è prevalentemente destinata al settore delle infrastrutture economiche anche se sono presenti significative linee di attività orientate ad infrastrutture di tipo sociale. Oltre i tre quarti degli stanziamenti del Mi sono destinati alla missione Infrastrutture pubbliche e logistica, a fronte dei 926 mln di euro stanziati per la missione Casa e assetto urbanistico. All'interno della missione Infrastrutture pubbliche e logistica, il 60% delle risorse è assorbito da due programmi, Opere strategiche (33%) e Sistemi ferroviari locali (27%); nella missione Casa e assetto urbanistico il peso dei programmi Politiche abitative (487 mln) e Politiche urbane e territoriali (439 mln) è sostanzialmente equivalente. Una anomalia rispetto agli altri Ministeri, rilevata anche dalla Corte dei conti, è rappresentata dal fatto che le ingenti risorse destinate alle Opere strategiche sono stanziare nel Gabinetto.

Soltanto il 12%, circa, degli stanziamenti in conto capitale (413 mln di euro) e il 15% degli stanziamenti complessivi del Mi (599 mln di euro) costituiscono spesa direttamente sostenuta dal Mi, anche attraverso l'attività decentrata dei Provveditorati. La restante parte (3.035 mln di euro di stanziamenti in conto capitale e 185 mln di parte corrente) è costituita da risorse che sono trasferite ad altri enti delle AP, ad imprese o altri, per la realizzazione delle infrastrutture.

L'attività svolta nella prima fase della revisione della spesa ha avuto natura prevalentemente di tipo ricognitivo e ha posto in luce criticità connesse alla lentezza nella realizzazione della spesa e alla limitata significatività dei dati di bilancio per valutare l'efficienza e l'efficacia dell'attività del Mi, considerata la complessità dei programmi di spesa, la molteplicità dei soggetti coinvolti e l'importanza dell'attività di programmazione, vigilanza e controllo diretta anche a importanti soggetti di spesa esterni al bilancio del Mi.

Dall'analisi svolta emerge l'opportunità di indirizzare gli sviluppi della revisione della spesa sia verso l'approfondimento dell'analisi finanziario-contabile sui singoli programmi di spesa, per individuare risorse non utilizzate da riallocare su altri programmi, sia verso l'analisi dell'attività di spesa, distinguendo le problematiche connesse alla spesa diretta da quelle della

spesa indiretta. Con riferimento alla prima questione va affrontato il tema dell'efficiente distribuzione delle risorse sul territorio attraverso l'analisi della spesa realizzata dai Provveditorati. Con riferimento alla seconda questione, si ritiene opportuno sviluppare l'analisi dei programmi di spesa pluriennali, con riferimento alle diverse modalità di finanziamento e ai diversi soggetti coinvolti, orientata a valutare i criteri di allocazione delle risorse, i processi di decisione, le procedure amministrative e di realizzazione, con l'obiettivo di individuare eventuali "buone pratiche". Al tempo stesso, vanno analizzate le problematiche connesse all'attività di programmazione, vigilanza e controllo nei confronti delle società pubbliche, Anas e Ferrovie, considerata la rilevanza delle attività di spesa ad essa connesse; a questo riguardo, assume rilievo anche la tematica dei rapporti con le altre Amministrazioni (Direzione generale del tesoro, Nars) coinvolte a vario titolo nel processo decisionale.

1. Le funzioni del Ministero delle infrastrutture

Il Mi, come si va configurando dopo la divisione del Mit, svolge la propria azione nei seguenti ambiti:

- per il tramite dei propri organi decentrati, i Provveditorati regionali ed interregionali alle opere pubbliche, realizza opere pubbliche di competenza statale: costruzione, manutenzione ordinaria e straordinaria su edifici adibiti ad uffici pubblici, edilizia penitenziaria e giudiziaria, edilizia a servizio delle Forze di polizia e delle Capitanerie di porto, edilizia a servizio dei Vigili del fuoco, edilizia a servizio della Guardia di finanza, edilizia a servizio dell' Arma dei carabinieri, messa in sicurezza degli edifici scolastici, opere relative al superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici pubblici;
- cura, per il tramite dell'Anas spa e delle società concessionarie autostradali la manutenzione ordinaria e straordinaria, il miglioramento e l'adeguamento della rete stradale e autostradale di interesse nazionale, e costruisce nuove strade e autostrade di interesse nazionale;
- per il tramite delle regioni, delle province e dei comuni attua interventi per l'edilizia residenziale²⁹;
- per il tramite dell'Enac e delle Società di gestione, realizza infrastrutture aeroportuali;
- per il tramite dei Provveditorati e delle Autorità portuali, realizza infrastrutture portuali;
- attraverso il gestore delle infrastrutture ferroviarie Rfi, realizza interventi per la sicurezza, il mantenimento delle reti ferroviaria nazionale, il potenziamento, l'ammodernamento tecnologico e lo sviluppo delle linee e degli impianti ferroviari³⁰;
- per il tramite delle Società di gestione interportuali realizza gli interventi infrastrutturali per l'interscambio tra la strada, la ferrovia e i porti³¹;
- attua la legge obiettivo (n. 443/2001) per la realizzazione di opere prioritarie per lo sviluppo del Paese;

²⁹ Si tratta dei finanziamenti dei programmi finalizzati alla riduzione del disagio abitativo, quale il progetto "Contratti di Quartiere II".

³⁰ La sicurezza ferroviaria è in capo al Ministero dei trasporti.

³¹ All'interno del gruppo di lavoro è emerso che, ad oggi, la competenza viene ancora espletata dal Ministero dei trasporti, infatti i capitoli di bilancio non sono ancora stati trasferiti al Ministero delle infrastrutture.

- svolge attività di vigilanza e di regolazione del settore finalizzata a garantire una migliore tutela e sicurezza del lavoro, ad aprire maggiormente il mercato dei contratti pubblici alla concorrenza, a snellire le procedure ed eliminare l'eccesso di regolazione.

Dall'elencazione precedente emergono alcune significative caratteristiche dell'attività del Mi: *i)* la spesa è prevalentemente in conto capitale; *ii)* essa si sostanzia prevalentemente in attività di spesa indiretta, cioè realizzata attraverso trasferimenti a soggetti pubblici e privati ; *iii)* presenta anche un'articolazione territoriale decentrata; *iv)* il Mi realizza infrastrutture non soltanto attraverso spesa gestita dal proprio bilancio ma, anche attraverso la spesa di soggetti terzi, per esempio, Anas, Ferrovie, Ente nazionale per l'aviazione civile, rispetto alla quale assumono rilievo i modi e le forme attraverso i quali sono assunte le decisioni e si esplicano le attività di vigilanza e controllo.

2. La struttura del bilancio

2.1. L'articolazione del bilancio per categorie economiche

In conseguenza delle problematiche derivanti dalla separazione dal Mt, una prima analisi dell'articolazione della spesa del Mi è svolta con riferimento al bilancio di previsione per il 2007. L'analisi, pertanto, risente dei limiti connessi all'utilizzo degli stanziamenti iniziali di competenza che, come si è rilevato precedentemente, sono sistematicamente inferiori a quelli definitivi. Inoltre, come si è detto, un altro limite deriva dal fatto che alcuni capitoli, pur se presenti nel bilancio di previsione 2007 del Mi, dovrebbero transitare nel 2008, parzialmente o integralmente nel bilancio del Mt e viceversa.

La tabella 2.1 offre la dimensione finanziaria delle caratteristiche sub *i)* e *ii)* attraverso le poste del bilancio 2007.

Tab. 2.1 STANZIAMENTI DI COMPETENZA E DI CASSA DEL MI PER CATEGORIA DI SPESE (mln di euro – anno 2007)

Titolo di Spesa	Categoria di Spesa	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento iniziale di cassa
TITOLO I - SPESE CORRENTI	Redditi di lavoro dipendente	132	133
	Consumi intermedi	44	49
	Imposte pagate sulla produzione	8	8
	Trasferimenti correnti a PA	221	300
	Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	0	0
	Trasferimenti correnti a imprese	224	261
	Trasferimenti correnti a estero	0	0
	Interessi passivi e redditi da capitale	0	0
	Poste correttive e compensative	0	0
	Altre uscite correnti	2	2
<i>Totale TITOLO I - SPESE CORRENTI</i>		<i>631</i>	<i>754</i>
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	Investimenti fissi lordi e acquisizione di terreni	413	784
	Acquisizioni attività finanziarie	0	0
	Contributi agli investimenti ad AP	953	2.147
	Contributi Investimento estero, famiglie e ISP	15	15
	Contrib. investimenti ad imprese	1.062	1.210
	Altri trasferimenti in conto capitale	1.006	1.006
<i>Totale TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE</i>		<i>3.449</i>	<i>5.162</i>
TOTALE		4.079	5.916

Fonte: Elaborazione Ctfp su bilancio di previsione del Ministero delle infrastrutture per l'anno 2007

Come si evince dalla tabella, lo stanziamento complessivo di competenza per il 2007 è pari a 4.079 mln di euro. Lo stanziamento di cassa è pari a 5.916 mln di euro. L'85%, circa, delle risorse stanziare in conto competenza e oltre l'87%, in conto cassa sono destinate a spese in conto capitale.

Inoltre, i dati evidenziano quanto sottolineato precedentemente, cioè che il Mi svolge la sua missione principalmente attraverso un'attività di spesa indiretta, ossia realizzata attraverso trasferimenti a soggetti pubblici e privati. Infatti, soltanto il 12%, circa, degli stanziamenti in conto capitale di competenza (413 mln di euro) e il 15% degli stanziamenti complessivi del Mi (599 mln di euro) costituisce spesa direttamente sostenuta dal Mi; la restante parte (3.035 mln di euro di stanziamenti in conto capitale e 445 mln di parte corrente) è costituita da risorse trasferite ad altri enti delle AP, ad imprese o altri beneficiari. Tra le somme stanziare per investimenti realizzati direttamente dal Ministero (413 mln di euro, in termini di competenza e 784, in termini di cassa) quasi la metà è destinata all'edilizia pubblica, attraverso l'attività svolta dai Provveditorati alle opere pubbliche³². I trasferimenti in conto capitale sono destinati principalmente alle imprese (1.062 mln di euro, in termini di competenza, e 1.210, in termini di cassa). Gli altri trasferimenti in conto capitale (1.006 mln di euro, in conto competenza e in conto cassa) includono gli stanziamenti previsti dalla legge-obiettivo. Consistente è anche la quota di spesa in conto capitale realizzata da altri enti delle AP: 953 mln di euro, in conto competenza, e 2.147, in conto cassa, previsti per il 2007. Dai dati di bilancio non si evince, invece, il rilevante ruolo di programmazione, vigilanza e controllo del Mi richiamato precedentemente.

³² Per il resto, gli stanziamenti sono frammentati tra una serie di piccoli interventi sul sistema portuale, per Venezia e all'acquisto dei sistemi informativi e di beni mobili.

Tra le spese correnti, quelle utilizzate internamente dal Ministero³³, rappresentano meno del 5% degli stanziamenti complessivi (30% degli stanziamenti di parte corrente); in particolare, lo stanziamento per il personale è pari a poco più del 3% mentre lo stanziamento per consumi intermedi è di poco superiore all'1%. Tra gli stanziamenti direttamente utilizzati dal Mi sono incluse anche le somme destinate ai Provveditorati anche se di questi non vi è una chiara indicazione nel bilancio. I trasferimenti correnti costituiscono oltre il 70% degli stanziamenti di parte corrente. I 221 mln di euro trasferiti ad altri enti delle AP e i 224 trasferiti ad imprese sono stanziamenti destinati all'edilizia residenziale.

2.2 *L'articolazione del bilancio per Centri di responsabilità*

Come si è detto precedentemente, a partire dalla separazione del Mit nel Mi e nel Mt, sancita dal d.l. 18 maggio 2006 n. 181, il Mi è strutturato in quattro Centri di responsabilità (Cdr):

- il Cdr 1, Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro;
- il Cdr 2, Coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali;
- il Cdr 3, Infrastrutture stradali edilizia e regolazione dei lavori pubblici;
- il Cdr 7, Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Questo assetto organizzativo, che risulta dalla ripartizione delle competenze tra Mi e Mt avvenuta con il d.p.c.m. del 5 luglio 2006, è tutt'altro che definitivo. A testimonianza dell'assetto provvisorio del Ministero, il quarto Cdr ha mantenuto la numerazione precedente e di recente, come già detto, il d.p.c.m. del 4 aprile 2007 ha integrato e modificato tale quadro innovando ulteriormente le competenze del Mi. Un quadro definitivo sull'articolazione interna del Ministero si avrà con la prossima approvazione del regolamento interno.

Il Mi dovrebbe conservare la struttura centrata sui due Dipartimenti (cui corrispondono, attualmente, i Cdr 2 e 3), ma dovrebbero modificarsi le articolazioni dirigenziali. La nuova organizzazione dovrebbe prevedere che agli uffici dirigenziali generali, incardinati nei due Dipartimenti, corrispondano altrettanti Centri di responsabilità. D'altra parte, anche se, dopo la separazione dei due Ministeri, i Cdr preesistenti sono stati assegnati ai due Ministeri, sono mutate sensibilmente le attribuzioni degli stessi³⁴, il che limita le possibilità di analizzare l'andamento temporale della spesa per Cdr.

³³ Queste somme si riferiscono ai Redditi da lavoro dipendente (132 mln di euro, in termini di competenza), ai consumi intermedi (44 mln di euro, in termini di competenza), oltre alle imposte (8 mln di euro, in termini di competenza) e alle altre uscite correnti che si riferiscono a spese legali e assicurative (2 mln di euro).

³⁴ La ricostruzione delle competenze di ciascun Cdr è piuttosto difficoltosa in assenza del regolamento interno del Ministero, in considerazione delle modifiche intervenute con i d.p.c.m. del 5 luglio 2006 e d.p.c.m. del 4 aprile 2007. Di seguito, seguendo lo schema della direttiva contenente le priorità politiche per la programmazione strategica generale del Ministero, del 5 marzo 2007, sono riportati gli obiettivi strategici che i Cdr devono raggiungere, nel 2007, per realizzare le tre priorità politiche assegnate al Mi (sviluppo delle infrastrutture e opere strategiche, sicurezza, ammodernamento e riconfigurazione organizzativa delle strutture ministeriali):

Cdr 2, Coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali:

- ottimizzazione dell'utilizzo dei fondi comunitari e sviluppo degli investimenti per il miglioramento ed il potenziamento infrastrutturale e territoriale;

La tabella 2.2 riporta gli stanziamenti, di competenza e di cassa, per titolo e per Cdr, previsti per il 2007. Per tutti i Cdr (ad eccezione del Cdr 7, Consiglio superiore dei lavori pubblici) la gran parte degli stanziamenti si riferisce a spese in conto capitale. Anche con riferimento all'articolazione della spesa per Cdr, comunque, va ricordato che ci si trova, ancora, in una fase transitoria, dal momento che alcune risorse attualmente assegnate ai Cdr del Mi dovrebbero passare nel 2008 al Mt e viceversa.

Il Cdr che assorbe le maggiori risorse, sia correnti sia in conto capitale (complessivamente, 2.095 mln di euro, in termini di competenza e 3.094, in termini di cassa), è quello per le infrastrutture stradali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici. Quasi la metà della spesa corrente di questo Cdr è destinata a finanziare programmi di sostegno all'accesso alle abitazioni. La spesa in conto capitale è destinata prevalentemente al finanziamento di opere rivolte ad accrescere la mobilità nelle aree urbane, al sistema stradale autostradale, all'edilizia pubblica. In questo Cdr sono anche inclusi gli stanziamenti per Roma capitale e per lo sviluppo dell'area di Reggio Calabria.

Le risorse stanziare, per il 2007, per il Cdr 2, relativo al Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali, ammontano a 958 mln di euro, in termini di competenza, e 1.795 in termini di cassa. Questi stanziamenti includono le somme stanziare per il funzionamento e per gli investimenti del Registro italiano dighe³⁵, e oltre l'80% delle risorse stanziare in conto capitale (di competenza) per questo Cdr è destinato al pagamento delle annualità per il finanziamento degli interventi per la salvaguardia della laguna di Venezia e all'ammodernamento del sistema portuale.

Va precisato che le suindicate risorse, per la quota relativa alle annualità dei contributi pluriennali (limiti di impegno) iscritti in bilancio, potrebbero non rappresentare il reale volume di investimento potenzialmente attivabile in campo infrastrutturale. Infatti, in molti casi (es. legge obiettivo) i predetti stanziamenti sottintendono una rata di ammortamento di mutui con onere a totale carico dello Stato, la quale può attivare risorse di circa 10 volte maggiori rispetto

- programmazione, finanziamento e monitoraggio delle reti idriche, idrauliche ed attuazione dei programmi operativi comunitari di assistenza tecnica e azioni di sistema nel campo delle risorse idriche;
- programmazione delle attività volte alla realizzazione delle infrastrutture nazionali in materia di porti;
- valorizzazione delle risorse umane e miglioramento della qualità dei processi attraverso l'incremento dell'attività formativa e lo sviluppo delle innovazioni tecnologiche;
- semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative.

Cdr 3, Infrastrutture stradali edilizia e regolazione dei lavori pubblici:

- incentivazione degli investimenti attraverso l'armonizzazione delle normative nazionali e regionali nel settore degli appalti pubblici;
- programmazione, finanziamento e monitoraggio degli interventi per le infrastrutture stradali, ferroviarie ed aeroportuali;
- sviluppo delle attività volte a favorire la realizzazione di opere pubbliche;
- miglioramento della sicurezza nelle infrastrutture;
- semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative.

Cdr 7, Consiglio superiore dei lavori pubblici:

- sicurezza nelle gallerie stradali (d.lgs. 9 Ottobre 2006, n. 264 di attuazione della direttiva 2004/54/CE);
- norme tecniche per la progettazione e la costruzione delle dighe di sbarramento;
- applicazione di normative comunitarie e nazionali riguardanti la sicurezza;
- attuazione del decreto di riordino del Consiglio superiore dei lavori pubblici e ridefinizione dei rapporti con l'utenza interna ed esterna in riferimento alla riorganizzazione.

³⁵ Il Registro italiano dighe è stato soppresso nel 2006 e le risorse di parte corrente (7.968 mln di euro) sono utilizzate sulla base delle richieste del Commissario straordinario. Lo stanziamento in conto capitale è molto più contenuto (2.355 mln di euro).

al contributo annuale. Altre volte, invece, il contributo iscritto a bilancio corrisponde a mutui già contratti in anni precedenti, il cui impatto sull'economia è già stato registrato in passato, restando in via d'esaurimento il solo rimborso della relativa rata di ammortamento (es. edilizia popolare).

Una anomalia rispetto agli altri ministeri, rilevata anche dalla Corte dei conti nella Relazione al Parlamento del 2006 e confermata nella Relazione del 2007, è rappresentata dalle ingenti risorse in conto capitale stanziare nel Gabinetto (1.006 mln di euro in termini sia di competenza sia di cassa). Queste sono destinate all'attuazione della l. n. 443 del 2001 (legge-obiettivo) e sono state assegnate al Gabinetto per accentuarne il carattere di priorità anche se, dal 2007, la gestione è stata demandata ai titolari degli altri Cdr, competenti per materia.

Tab. 2.2 STANZIAMENTI DI COMPETENZA E DI CASSA DEL MI PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ (mln di euro – anno 2007)

Centro di responsabilità	Titolo di Spesa	Stanziamen- to iniziale di competenza	Stanziamen- to iniziale di cassa
1 - GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	TITOLO I - SPESE CORRENTI	14	14
	TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	1.006	1.006
TOTALE		1.020	1.020
2 - DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO DELLO SVILUPPO DEL TERRITORIO, PERSONALE ED I SERVIZI GENERALI	TITOLO I - SPESE CORRENTI	145	152
	TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	812	1.643
TOTALE		958	1.795
3 - DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE STRADALI, L'EDILIZIA E LA REGOLAZIONE DEI LAVORI PUBBLICI	TITOLO I - SPESE CORRENTI	465	581
	TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	1.630	2.514
TOTALE		2.095	3.094
7 - CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI	TITOLO I - SPESE CORRENTI	7	7
	TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	0	0
TOTALE		7	7
TOTALE COMPLESSIVO		4.079	5.916

Fonte: Elaborazione Ctfp su bilancio di previsione del Ministero delle infrastrutture per l'anno 2007

2.3. L'articolazione del bilancio per missioni e programmi

L'analisi della struttura delle spese del Ministero e della sua organizzazione interna, va qualificata facendo riferimento alle funzioni alle quali questa spesa è indirizzata. A tal proposito, un primo livello di approfondimento è rappresentato dall'analisi della spesa con riferimento all'articolazioni del bilancio del Mi per programmi e missioni, in conseguenza della recente riclassificazione del bilancio.

La tabella 2.3. illustra le 4 missioni e i 13 programmi in cui è articolata la nuova classificazione delle funzioni del Mi. In questa prima fase di applicazione del nuovo sistema di classificazione, non tutte le risorse sono state assegnate a programmi con finalità precisa e, pertanto, una missione – *Fondi da ripartire* – raccoglie risorse per un ammontare di 27 mln (circa 0,7% del totale delle somme stanziare per il 2007). Come si evince dalla tabella, il Mi interviene prevalentemente nel settore delle infrastrutture economiche anche se sono presenti significative linee di attività orientate ad infrastrutture di tipo sociale³⁶.

³⁶ Una rassegna delle diverse possibili classificazioni fornite per le infrastrutture è fornita da Istat, *Le infrastrutture in Italia*, 2006.

Tab 2.3 STANZIAMENTI DI COMPETENZA DEL MI PER MISSIONI E PROGRAMMI (mln di euro – anno 2007)

Programmi	Missioni	Stanziamiento di competenza
Infrastrutture pubbliche e logistica	Edilizia statale	315
Infrastrutture pubbliche e logistica	Intermodalità infrastrutturale	0
Infrastrutture pubbliche e logistica	Opere strategiche	1.010
Infrastrutture pubbliche e logistica	Sistemi ferroviari locali	836
Infrastrutture pubbliche e logistica	Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	299
Infrastrutture pubbliche e logistica	Sistemi portuali ed aeroportuali	317
Infrastrutture pubbliche e logistica	Sistemi stradali e autostradali	293
Infrastrutture pubbliche e logistica	Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture	18
Casa e assetto urbanistico	Politiche abitative	487
Casa e assetto urbanistico	Politiche urbane e territoriali	439
Servizi istituzionali e generali delle AP	Indirizzo politico	10
Servizi istituzionali e generali delle AP	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	28
Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	27
TOTALE		4.079

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Ministero delle infrastrutture

La missione su cui sono concentrate le maggiori risorse è *Infrastrutture pubbliche e logistica*. Nel 2007, le somme stanziare in termini di competenza sono circa 3.089 mln di euro, oltre i tre quarti degli stanziamenti del Mi, a fronte dei 926 mln di euro stanziati per la missione *Casa e assetto urbanistico*. All'interno della missione *Infrastrutture pubbliche e logistica*, il 60% delle risorse è assorbito da due programmi, *Opere strategiche* (33%) e *Sistemi ferroviari locali* (27%); nella missione *Casa e assetto urbanistico* il peso dei programmi *Politiche abitative* (487 mln) e *Politiche urbane e territoriali* (439 mln) è sostanzialmente equivalente.

La tabella 2.4. considera l'articolazione delle missioni, programmi e macroaggregati per Cdr.

E' possibile rilevare che il 45% delle risorse stanziare per la missione *Infrastrutture pubbliche e logistica* è gestito dal Cdr 3 (Dipartimento per le infrastrutture stradali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici); un terzo dal Cdr 1 (Gabinetto), nell'ambito delle risorse destinate alla legge obiettivo, e il 22% circa dal Cdr 2 (Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, personale ed i servizi generali). A parte le risorse del programma *Opere strategiche* di competenza del Gabinetto, pur con le note di cautela introdotte precedentemente circa la transitorietà dell'attuale configurazione del bilancio del Mi, va, comunque, rilevato che la quasi totalità degli stanziamenti per la missione *Infrastrutture pubbliche e logistica* è concentrata sui seguenti programmi: *Sistemi idrici, idraulici ed elettrici* (299 mln) e *Sistemi portuali e aeroportuali* (317 mln), gestiti dal Cdr 2 e *Edilizia statale* (251 mln), *Sistemi ferroviari locali* (836 mln)³⁷ e *Sistemi stradali e autostradali* (293 mln), gestiti dal Cdr 3.

Dei 926 mln di euro stanziati per la missione *Casa e assetto urbanistico*, 487 mln sono gestiti dal Cdr 3 per il programma *Politiche abitative* mentre la parte restante, riguardante il programma *Politiche urbane e territoriali*, è gestita, nella medesima misura, dai Cdr 2 e 3. La missione relativa ai *Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche* riguarda 37 mln, una somma relativamente modesta del bilancio del Mi (inferiore all'1%).

³⁷ All'interno del gruppo di lavoro è emerso che i capitoli che riguardano i sistemi ferroviari locali dovrebbero essere trasferiti al Ministero dei trasporti.

Tab. 2.4 STANZIAMENTI DI COMPETENZA DEL MI PER CDR, MISSIONI, PROGRAMMI, MACROAGGREGATI (mln di euro – anno 2007)

Missione	Programma	Macroaggregato	Stanz. Comp.	
Cdr 1 - GABINETTO				
Infrastrutture pubbliche e logistica	Opere strategiche	FUNZIONAMENTO	4	
		ONERI COMUNI	1.006	
Servizi istituzionali e generali delle AP	Indirizzo politico	FUNZIONAMENTO	10	
		INVESTIMENTI	0	
Totale Cdr 1			1.020	
Cdr 2 - DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO DELLO SVILUPPO DEL TERRITORIO, PERSONALE ED I SERVIZI				
Casa e assetto urbanistico	Politiche abitative	INVESTIMENTI	0	
	Politiche urbane e territoriali	FUNZIONAMENTO	17	
		INVESTIMENTI	205	
Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	INVESTIMENTI	0	
		ONERI COMUNI	27	
Infrastrutture pubbliche e logistica	Edilizia statale	FUNZIONAMENTO	64	
		INVESTIMENTI	0	
	Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	FUNZIONAMENTO	12	
		INTERVENTI	4	
		INVESTIMENTI	283	
	Sistemi portuali ed aeroportuali	INTERVENTI	2	
		INVESTIMENTI	315	
	Sistemi stradali e autostradali	INVESTIMENTI	0	
Servizi istituzionali e generali delle AP	Servizi e affari generali per le Amm. di competenza	FUNZIONAMENTO	19	
		INVESTIMENTI	9	
		ONERI COMUNI	0	
		TRATTAMENTI DI QUIESCENZA	0	
Totale Cdr 2			958	
Cdr 3 - DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE STRADALI, L'EDILIZIA E LA REGOLAZIONE DEI LAVORI PUBBLICI				
Casa e assetto urbanistico	Politiche abitative	FUNZIONAMENTO	0	
		INTERVENTI	445	
		INVESTIMENTI	41	
	Politiche urbane e territoriali	FUNZIONAMENTO	3	
		INVESTIMENTI	214	
Infrastrutture pubbliche e logistica	Edilizia statale	FUNZIONAMENTO	3	
		INTERVENTI	5	
			INVESTIMENTI	242
			ONERI COMUNI	1
	Intermodalità infrastrutturale	INVESTIMENTI	0	
	Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture	FUNZIONAMENTO	3	
		INVESTIMENTI	8	
	Sistemi ferroviari locali	INTERVENTI	0	
		INVESTIMENTI	836	
	Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	INVESTIMENTI	0	
	Sistemi portuali ed aeroportuali	INVESTIMENTI	0	
	Sistemi stradali e autostradali	FUNZIONAMENTO	3	
		INVESTIMENTI	290	
Totale Cdr 3			2.095	
Cdr 7 - CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI				
Infrastrutture pubbliche e logistica	Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture	FUNZIONAMENTO	7	
		INVESTIMENTI	0	
Totale Cdr 7			7	

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Ministero delle infrastrutture

La tabella 2.5 fornisce un quadro d'insieme degli stanziamenti di competenza per il 2007 e della destinazione delle risorse, incrociando la classificazione economica (per titolo e categoria) con quella per missioni e programmi e per Cdr. Questa conferma che l'attività di spesa principale del Gabinetto è rappresentata dagli stanziamenti per le *Opere strategiche*. Tra le spese correnti, 4 mln sono destinati alla struttura di missione che monitora l'attuazione della legge obiettivo, mentre la parte restante (10 mln circa) riguarda le spese di funzionamento del Gabinetto. La spesa in conto capitale del Cdr 2 è principalmente concentrata sui trasferimenti, a conferma della natura indiretta della spesa, richiamata precedentemente. La gran parte dei trasferimenti per il programma *Politiche urbane e territoriali* (179 mln circa) è destinata agli enti locali ma vi è anche una quota (8 mln circa) trasferita alle famiglie e alle istituzioni private, un'altra (15 mln) alle imprese e infine 3 mln direttamente gestiti dal Mi per riparare i danni delle mareggiate. Trasferimenti consistenti alle AP sono anche destinati al programma *Sistemi portuali e aeroportuali* (231 mln) mentre i trasferimenti alle imprese riguardano il programma *Sistemi idrici, idraulici ed elettrici* (196 mln)³⁸.

Anche la spesa del Cdr 3 è prevalentemente costituita da trasferimenti, sia correnti che in conto capitale. I trasferimenti correnti per il programma *Politiche abitative* sono destinati a cooperative, istituti e consorzi (224 mln) e ad enti locali per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (221 mln)³⁹. A parte le risorse (213 mln) destinate a investimenti fissi lordi per il programma *Edilizia statale*, anche l'attività in conto capitale è costituita in misura prevalente da trasferimenti a imprese ed AP. Per il programma *Sistemi stradali e autostradali* la spesa è destinata a contributi, prevalentemente alle imprese, all'Anas oppure alle concessionarie autostradali (248 mln), e in parte assegnati agli enti decentrati (42 mln). Anche per quanto riguarda il programma *Sistemi ferroviari locali* i trasferimenti sono destinati in misura prevalente alle imprese, pur in presenza di un ammontare significativo di risorse per le AP. Al contrario, per il programma *Politiche urbane e territoriali* i contributi sono prevalentemente destinati alle AP (175 mln) e in misura minore alle imprese (22 mln).

³⁸ Ai programmi *Sistemi portuali e aeroportuali* e *Sistemi idrici, idraulici ed elettrici* è destinata anche spesa per investimenti fissi lordi ma in misura nettamente minore, rispettivamente 84 e 87 mln di euro.

³⁹ Questo programma prevede anche contributi in conto capitale di entità minore (41 mln) destinati ad imprese.

Tab. 2.5 STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ, TITOLO E CATEGORIA DI SPESA, PER MISSIONE E PER PROGRAMMA (mln di euro – anno 2007)

C.d.r.	Titolo di spesa	Categoria di spesa	Missione	Programma	Stanziamiento di competenza	
Cdr 1	SPESE CORRENTI	Redditi di lavoro dipendente	Servizi istituzionali e gen. delle AP	Indirizzo politico	8	
		Consumi intermedi	Infrastrutture pubbliche e logistica	Opere strategiche	4	
		Imposte pagate sulla produzione	Servizi istituzionali e gen. delle AP	Indirizzo politico	1	
			Servizi istituzionali e gen. delle AP	Indirizzo politico	1	
	SPESE IN C/CAPITALE	Investimenti fissi lordi e acq. di terreni	Servizi istituzionali e gen. delle AP	Indirizzo politico	0	
		Altri trasferimenti in conto capitale	Infrastrutture pubbliche e logistica	Opere strategiche	1.006	
Cdr 2	SPESE CORRENTI	Redditi di lavoro dipendente	Casa e assetto urbanistico	Politiche urbane e territoriali	16	
			Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	12	
			Infrastrutture pubbliche e logistica	Edilizia statale	60	
				Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	4	
			Servizi e aff. Gen. per le Amm. di competenza	14		
		Consumi intermedi	Casa e assetto urbanistico	Politiche urbane e territoriali	0	
			Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	15	
			Infrastrutture pubbliche e logistica	Edilizia statale	1	
				Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	12	
				Sistemi portuali ed aeroportuali	2	
			Servizi e aff. Gen. per le Amm. di competenza	2		
		Imposte pagate sulla produzione	Casa e assetto urbanistico	Politiche urbane e territoriali	1	
			Infrastrutture pubbliche e logistica	Edilizia statale	4	
				Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	0	
			Servizi e aff. Gen. per le Amm. di competenza	1		
		Trasferimenti correnti a imprese	Infrastrutture pubbliche e logistica	Sistemi portuali ed aeroportuali	0	
			Servizi istituzionali e gen. delle AP	Servizi e aff. Gen. per le Amm. di competenza	0	
		Interessi passivi e redditi da capitale	Servizi istituzionali e gen. delle AP	Servizi e aff. Gen. per le Amm. di competenza	0	
			Servizi istituzionali e gen. delle AP	Servizi e aff. Gen. per le Amm. di competenza	2	
		SPESE IN C/CAPITALE	Investimenti fissi lordi e acq. di terreni	Casa e assetto urbanistico	Politiche urbane e territoriali	3
				Infrastrutture pubbliche e logistica	Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	87
					Sistemi portuali ed aeroportuali	84
				Servizi e aff. Gen. per le Amm. di competenza	9	
			Contributi agli investimenti ad AP	Casa e assetto urbanistico	Politiche urbane e territoriali	179
		Infrastrutture pubbliche e logistica	Sistemi portuali ed aeroportuali	231		
	Contributi Investimento a famiglie e ISP	Casa e assetto urbanistico	Politiche urbane e territoriali	8		
		Casa e assetto urbanistico	Politiche urbane e territoriali	15		
Contrib. investimenti ad imprese	Infrastrutture pubbliche e logistica	Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	196			
Cdr 3	SPESE CORRENTI	Redditi di lavoro dipendente	Casa e assetto urbanistico	Politiche urbane e territoriali	3	
			Infrastrutture pubbliche e logistica	Edilizia statale	3	
			Sicurezza, vigilanza e regolam. delle infr.	3		
			Sistemi stradali e autostradali	3		
		Consumi intermedi	Casa e assetto urbanistico	Politiche abitative	0	
			Infrastrutture pubbliche e logistica	Edilizia statale	6	
				Sicurezza, vigilanza e regolam. delle infr.	0	
				Sistemi stradali e autostradali	0	
		Imposte pagate sulla produzione	Casa e assetto urbanistico	Politiche urbane e territoriali	0	
			Infrastrutture pubbliche e logistica	Edilizia statale	0	
				Sicurezza, vigilanza e regolam. delle infr.	0	
				Sistemi stradali e autostradali	0	
		Trasferimenti correnti a PA	Casa e assetto urbanistico	Politiche abitative	221	
			Casa e assetto urbanistico	Politiche abitative	224	
	SPESE IN C/CAPITALE	Investimenti fissi lordi e acq. di terreni	Casa e assetto urbanistico	Politiche abitative	0	
				Politiche urbane e territoriali	16	
			Infrastrutture pubbliche e logistica	Edilizia statale	213	
				Sistemi stradali e autostradali	0	
		Contributi agli investimenti ad AP	Casa e assetto urbanistico	Politiche urbane e territoriali	175	
			Infrastrutture pubbliche e logistica	Edilizia statale	22	
				Sicurezza, vigilanza e regolam. delle infr.	8	
				Sistemi ferroviari locali	297	
				Sistemi stradali e autostradali	42	
		Contributi Investimento a famiglie e ISP	Infrastrutture pubbliche e logistica	Edilizia statale	7	
			Casa e assetto urbanistico	Politiche abitative	41	
		Contrib. investimenti ad imprese		Politiche urbane e territoriali	22	
			Infrastrutture pubbliche e logistica	Edilizia statale	0	
	Sistemi ferroviari locali		539			
	Sistemi stradali e autostradali		248			
Cdr 7	SPESE CORRENTI	Redditi di lavoro dipendente	Infrastrutture pubbliche e logistica	Sicurezza, vigilanza e regolam. delle infr.	6	
		Consumi intermedi	Infrastrutture pubbliche e logistica	Sicurezza, vigilanza e regolam. delle infr.	0	
		Imposte pagate sulla produzione	Infrastrutture pubbliche e logistica	Sicurezza, vigilanza e regolam. delle infr.	0	
	SPESE IN C/CAPITALE	Investimenti fissi lordi e acq. di terreni	Infrastrutture pubbliche e logistica	Sicurezza, vigilanza e regolam. delle infr.	0	

3. Criticità e ipotesi di lavoro

3.1. Problemi di valutazione della spesa per infrastrutture

I dati di bilancio, pur fornendo utili informazioni sull'articolazione della spesa e sulle sue caratteristiche, non permettono di valutarne i profili qualitativi e/o la sua coerenza rispetto agli obiettivi dell'azione pubblica. Nell'analizzare questo comparto di spesa sarebbe naturale fare riferimento al collegamento che esiste tra infrastrutture e sviluppo⁴⁰, e in questa prospettiva acquisisce rilievo la questione del disegno della politica infrastrutturale e della definizione dell'ammontare adeguato di risorse da investire. Si tratta di un problema complesso e ampiamente dibattuto che naturalmente non può essere affrontato in questo rapporto preliminare; in questa sede si possono al massimo richiamare alcune considerazioni utili a rappresentare le problematiche connesse alla valutazione del settore infrastrutturale.

Contrariamente a quanto avviene per altri settori, un confronto in termini di spesa tra paesi o tra aree territoriali non fornisce risposte convincenti. I dati di spesa comparabili a livello internazionale si riferiscono alla spesa delle AP, ma tali dati non includono la spesa infrastrutturale realizzata da importanti soggetti riconducibili alla sfera pubblica, quali ad esempio, per l'Italia, le Ferrovie dello Stato. Inoltre, come messo in evidenza nel dpef 2008-11, all'interno del comparto AP occorre considerare la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo nei diversi ambiti infrastrutturali e il ruolo delle imprese pubbliche.

In ogni caso, qualora fossero disponibili dati di spesa comparabili (e questo è vero all'interno del territorio italiano), il confronto non consentirebbe comunque di valutare l'adeguatezza delle risorse perché trascurerebbe importanti fattori. Innanzitutto è cruciale la diversa produttività della spesa investita che spiega come stanziamenti uguali possano produrre in aree diverse una diversa quantità/qualità di infrastrutture⁴¹.

In secondo luogo, il riferimento alla spesa non basta in quanto per valutarne l'adeguatezza bisogna tenere conto della dotazioni di infrastrutture esistenti. Gli indicatori di dotazione infrastrutturale rappresentativi del capitale fisico disponibile⁴², in genere, colgono aspetti quantitativi, e più raramente qualitativi, delle infrastrutture, fornendo, quindi, risultati di non sempre immediata interpretazione.

Infine, anche disponendo di misure precise e attendibili della dotazione infrastrutturale, la decisione circa l'ammontare adeguato di risorse da investire non può essere correttamente determinato se non si misurano anche i fabbisogni⁴³. Altrimenti, conoscendo soltanto le

⁴⁰ Nella letteratura economica è posta in evidenza l'esistenza di un collegamento significativo tra le infrastrutture e lo sviluppo economico. Tra tutti, un riferimento classico è D. Biehl, *The contribution of infrastructure to regional development*, Commissione Europea, 1986.

⁴¹ Al riguardo può essere indicativo che, con riferimento all'Italia, le misure -in termini monetari e in termini fisici- del livello di infrastrutturazione divergono. Tra le molteplici possibili cause di tale diversità (qualità dei dati, metodologie di calcolo, etc.) si fa anche riferimento alla diversa efficienza della spesa nelle diverse aree del paese (L. Picci, *Le infrastrutture in Italia. Le differenze territoriali e l'efficienza della spesa*, in M. Baldassarri, G. Galli e G. Piga, *L'Italia nella competizione globale – Regole di mercato*, Edizioni il sole 24 ore, Milano, 2001).

⁴² Ecoter-Confindustria, *La dotazione infrastrutturale nelle province italiane*, 2000, Istituto G. Tagliacarne, *La dotazione delle infrastrutture nelle province italiane*, 2006. L'Istat ha recentemente predisposto una banca dati sulle infrastrutture in Italia che include dati di base sulla consistenza quantitativa e alcune informazioni sulla funzionalità delle stesse (Istat, *Le infrastrutture in Italia*, 2006).

⁴³ Il calcolo del fabbisogno di infrastrutture in un'area è piuttosto complesso e varia in relazione alla categoria infrastrutturale. Per le infrastrutture di tipo economico (quelle infrastrutture che entrano come input significativi nei processi di produzione) sarebbe necessario stimare la funzione di produzione e utilizzare tale funzione di produzione

dotazioni esistenti, l'unico criterio per definire le risorse da investire sarebbe quello di eguagliare tra le diverse aree il capitale fisso disponibile trascurando in questo modo le aree con un maggiore fabbisogno e accrescendo il capitale disponibile oltre il livello ottimale nelle aree con un fabbisogno minore.

Le osservazioni precedenti sottolineano le criticità connesse alla valutazione dell'adeguatezza delle risorse pubbliche investite nel settore infrastrutturale e, pertanto, la difficoltà di orientare in questa direzione il lavoro della *revisione della spesa*. D'altra parte, il dpef 2008-2011 richiama l'obiettivo della riduzione del divario infrastrutturale ancora esistente con gli altri paesi dell'Unione europea, così come l'esigenza di intervenire sui deficit nelle infrastrutture materiali localizzati in aree specifiche del Paese. Pertanto, un richiamo ad alcuni riferimenti quantitativi in questa sede può essere comunque utile.

I dati disponibili a livello europeo per le infrastrutture di trasporto⁴⁴ mostrano che l'Italia si colloca in una posizione lievemente superiore alla media europea per quanto riguarda l'indice di densità delle ferrovie e delle strade rapportato all'estensione geografica (km/1000 km²)⁴⁵ mentre si colloca significativamente al di sotto della media se si prende in considerazione l'indicatore di densità ferroviaria rapportato alla popolazione (km/100.000 abitanti)⁴⁶. Invece, la densità autostradale anche rapportata alla popolazione è in linea con la media europea. Dal punto di vista della sicurezza stradale, i dati comparati mostrano che in Italia nel 2005 il numero di vittime per incidenti stradali (93 per milione di abitanti), è lievemente superiore al valore medio dei paesi dell'Unione (90) e della Francia (88) e considerevolmente più alto rispetto ai valori registrati in Gran Bretagna (55) e in Germania (65). La posizione relativa migliora se l'indicatore viene misurato con riferimento al numero dei passeggeri: rispetto al valore medio dei paesi dell'Unione (188) e alla Francia (175), l'Italia presenta un valore inferiore (157) ma, comunque, sempre di gran lunga superiore a quelli di Germania (116) e Gran Bretagna (118). Non sono disponibili dati comparati sui costi unitari per le diverse tipologie di infrastrutture, in ragione delle numerose variabili sia tecniche che economiche coinvolte, e questa carenza limita le possibilità di confronto.

Passando a considerare la dotazione infrastrutturale delle diverse regioni italiane, l'esistenza di marcate differenze si rileva chiaramente dalla tabella 2.6 che riporta gli indicatori regionali relativi alla dotazione di strade, ferrovie, porti ed aeroporti per il 2004 e, per confronto, i medesimi indicatori per il 1991⁴⁷. Dal 1991 al 2004, le differenze non si sono ridotte, pur con differenziazioni tra le regioni all'interno dell'area; al contrario la dotazione di strade e di aeroporti nelle regioni del sud è cresciuta meno della media italiana mentre quella di ferrovie e di porti è rimasta sostanzialmente invariata⁴⁸.

per prevedere il livello di infrastrutture necessario ad ottenere un certo livello di output complessivo. La decisione circa le risorse adeguate sarebbe allora determinata sulla base del livello di output programmato per quella determinata area.

⁴⁴ Eurostat, *Panorama of transports*, Statistical books, 2007.

⁴⁵ L'Italia presenta un indicatore di densità ferroviaria pari a 54 (a fronte di una media Ue di 50) e di densità autostradale pari a 22 (con una media UE di 15).

⁴⁶ L'Italia presenta un indicatore di densità ferroviaria pari a 28 (a fronte di una media Ue di 44) e di densità autostradale pari a 11 (con una media UE di 13).

⁴⁷ Questi dati sono contenuti nell'Atlante della competitività delle province e delle regioni (Istituto Tagliacarne, 2005).

⁴⁸ Ponendo pari a 100 la dotazione media italiana, il sud nel 2004 presenta una dotazione di strade (86,5), ferrovie (82,4) e aeroporti (59,7) ben al di sotto della media. Valori al di sopra della media si registrano, nel 2004, per le regioni del nord ovest, per quanto riguarda le strade (115,5) e gli aeroporti (142,1), per le regioni del nord est, per

Tab. 2.6 INDICATORI DI DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE SINTETICI PER REGIONE (anni 1991, 2004)

REGIONI/ INDICATORI	Indice di dotazione della rete stradale		Indice di dotazione della rete ferroviaria		Indice di dotazione dei porti (e bacini di utenza)		Indice di dotazione dei aeroporti (e bacini di utenza)	
	2004	1991	2004	1991	2004	1991	2004	1991
Piemonte	128,4	128,3	102,8	131,3	14,1	10,3	82,0	79,9
Vall'd'Aosta	136,6	90,4	10,7	17,7	6,7	5,2	37,3	43,5
Lombardia	85,7	77,7	79,2	93,7	9,4	8,2	192,1	159,9
Trentino AA	83,9	91,3	77,9	103,1	2,9	2,5	15,4	18,0
Veneto	111,9	103,2	98,7	85,6	165,9	147,4	102,8	97,2
Friuli VG	91,7	101,8	110,9	132,1	342,1	379,0	64,1	75,5
Liguria	226,4	185,8	152,4	166,6	637,6	498,5	109,5	161,3
Emilia	121,8	109,7	127,1	105,8	122,2	153,1	79,3	82,8
Toscana	100,6	100,0	128,6	116,3	128,8	148,7	100,4	111,1
Umbria	83,2	96,5	231,8	189,1	17,6	12,1	80,3	87,9
Marche	108,1	112,0	106,5	73,1	71,1	122,3	50,4	55,4
Lazio	94,1	94,5	120,2	117,4	54,2	38,4	254,4	243,3
Abruzzo	145,1	157,4	101,1	134,5	40,3	66,2	64,0	73,4
Molise	98,6	112,1	43,3	53,4	32,4	37,6	53,0	56,3
Campania	103,0	96,1	124,4	111,2	68,9	90,6	46,5	40,4
Puglia	72,7	82,9	111,3	91,9	89,6	114,2	43,7	57,2
Basilicata	69,9	82,3	78,0	29,4	8,5	8,7	3,6	4,0
Calabria	105,3	117,0	102,0	103,9	105,1	48,3	69,9	77,1
Sicilia	84,1	94,7	59,3	77,2	167,9	158,2	78,3	94,8
Sardegna	45,9	55,2	15,1	22,7	144,0	129,2	81,1	84,1
NORD OVEST	115,5	106,5	92,7	112,1	72,8	58,3	142,1	129,2
NORD EST	109,2	103,8	107,8	101,3	146,7	156,4	76,7	77,8
CENTRO	97,3	99,4	133,4	118,2	79,6	88,1	148,9	150,1
MEZZOGIORNO	86,5	94,1	82,4	81,8	102,6	102,3	59,7	66,7
ITALIA	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Atlante della competitività delle Province e delle Regioni, Istituto Tagliacarne

Un quadro analogo emerge esaminando la dotazione infrastrutturale a livello provinciale così come analizzata in un recente studio dell'Istituto Tagliacarne⁴⁹. Con riferimento al 2004, 46 province italiane su 103 fanno segnare un livello di dotazione infrastrutturale superiore alla media nazionale mentre le altre 57 ne rimangono al di sotto⁵⁰. Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, si evidenzia il ruolo dominante del centro-nord, che vede 39 province su 64 (pari al 61,0%) al di sopra della media nazionale; al contrario, nelle regioni del sud solamente sette province su 36 presentano dotazione superiore al valore medio nazionale (il 19,4%). Il lavoro simula anche l'impatto che la realizzazione di alcune importanti opere potrebbero avere su gli indicatori di dotazione di infrastrutture stradali e ferroviarie⁵¹. La

quanto riguarda le strade (109,2), le ferrovie (107,8) e i porti (146,7), e per le regioni del centro, per quanto riguarda le ferrovie (133,4) e gli aeroporti (148,9).

⁴⁹ *La dotazione delle infrastrutture nelle province italiane*, Istituto G. Tagliacarne, 2006.

⁵⁰ In questo confronto viene utilizzato un indicatore sintetico di dotazione di reti di trasporto stradali, ferroviarie, aeroportuali e portuali (*La dotazione delle infrastrutture nelle province italiane*, Istituto G. Tagliacarne, giugno, 2006).

⁵¹ Le opere di cui si è simulato l'impatto sono:

- Linea AV/AC Milano-Verona;
- Autostrada Brescia-Bergamo-Milano;

graduatoria simulata, a parte alcuni casi particolari⁵², non mostra particolari sconvolgimenti e quindi l'impatto generale delle opere da realizzare non sembra mutare sostanzialmente la posizione relativa delle diverse province.

Naturalmente, i dati fisici dei divari esistenti, anche alla luce delle considerazioni prima esposte, andrebbero considerati in collegamento con le risorse investite per misurarne l'efficienza. Inoltre, essi non forniscono automaticamente indicazioni sulla destinazione della spesa che, per ogni singolo investimento, dovrebbe essere valutata con l'analisi costi benefici per evitare, o almeno limitare, distorsioni e inefficienze nell'uso delle risorse pubbliche. Nell'ambito della *revisione della spesa* queste problematiche possono trovare riscontro in una prospettiva più limitata, con riferimento all'analisi dei meccanismi di decisione sottesi alle decisioni di investimento e alla valutazione dei singoli programmi di spesa.

Infine, indipendentemente dalla bontà delle decisioni di investimento assunte, un altro aspetto critico dell'intervento infrastrutturale attiene alla capacità di realizzare tempestivamente gli interventi programmati, sia per quanto riguarda la fase "amministrativa" che con riferimento alla fase "produttiva", con significativi scostamenti rispetto alla durata programmata. I dati forniti dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture con riferimento al più ampio settore dei lavori pubblici sono indicativi dell'esistenza di un fenomeno generalizzato che pregiudica l'efficacia della spesa. Nella Relazione annuale 2006 al Parlamento, con riferimento alla fase "amministrativa", l'Autorità mette in luce che mediamente intercorrono 924 giorni tra la data di conferimento dell'incarico di progettazione per un'opera pubblica e la data dell'aggiudicazione definitiva. Per quanto riguarda la fase realizzativa, l'Autorità, nella Relazione annuale 2005 al Parlamento sottolinea la presenza di significativi scostamenti temporali⁵³: nel 64% circa dei casi, i tempi iniziali di esecuzione si allungano di oltre il 20% e gli scostamenti assumono valori molto elevati, compresi tra il 51,3% e il 96,9%. Sempre in base ai dati forniti dall'Autorità, meno marcato sembrerebbe il fenomeno dello scostamento dei costi⁵⁴ anche se va rilevato che nella misura di tale scostamento non sono rappresentati tutti i maggiori costi, in quanto sono esclusi quelli conseguenti a varianti progettuali dipendenti da fatti oggettivamente imprevedibili e non controllabili.

-
- Passante autostradale esterno di Mestre;
 - Raccordo autostradale della Cisa A15 – Autostrada del Brennero A22 Fontevivo (Pr) – Nogarole Rocca (Vr);
 - Asse autostradale Messina-Siracusa-Gela - Nuovo tronco autostradale Catania-Siracusa: tratto compreso tra Passo Martino e il km 130+400 della SS 114;
 - Potenziamento infrastrutturale della linea ferroviaria Bari-Taranto - Tratta Bari Sant'Andrea-Bitetto;
 - Direttrice stradale Civitavecchia-Orte-Terni-Rieti - Tratto Terni (Loc. San Carlo) – Confine regionale;
 - Completamento G.R.A. di Roma.

⁵² Per quanto riguarda la rete stradale le prime e le ultime undici posizioni non vedono alcun tipo di movimento. I movimenti più consistenti si verificano in corrispondenza delle opere più considerevoli: Siracusa guadagna 17 posizioni (dal 92 esimo al 75 esimo posto) grazie alla Catania-Siracusa, Venezia recupera 16 posti grazie al passante di Mestre mentre guadagnano dai 10 ai 14 posti Bergamo, Mantova e Cremona. La graduatoria relativa alla dotazione di infrastrutture ferroviarie mostra qualche movimento in più. Solamente le prime sette e le ultime tredici posizioni rimangono identiche. La creazione della linea ad alta velocità Milano-Verona produce i maggiori effetti sulla graduatoria: Bergamo e Brescia guadagnano 18 posizioni e Verona 13.

⁵³ Lo scostamento dei tempi preso in considerazione è quello dato dalla differenza tra il tempo effettivamente impiegato per l'esecuzione dei lavori e la durata contrattualmente prevista per l'esecuzione dell'opera. I dati si riferiscono agli interventi avviati a partire dal 1999 e conclusi entro il 31 dicembre 2005.

⁵⁴ L'Autorità rileva che meno del 10% degli interventi presenta scostamenti di costo superiori al 20% (il 31% dei casi non supera il 5%).

3.2. La spesa vincolata

Il gruppo di lavoro ha avviato la *revisione della spesa* partendo da un'attività di tipo ricognitivo, attraverso l'analisi per capitoli della spesa del Mi, con l'individuazione di alcuni elementi potenzialmente interessanti che, però, non hanno trovato adeguato riscontro nel feedback proveniente dal Mi. Allo stato attuale, quindi, l'attività della *revisione della spesa* ha consentito di acquisire consapevolezza delle criticità, di approfondire aspetti rilevanti della complessa attività del Mi, che non hanno riscontro nella dimensione finanziaria del bilancio e di delineare alcune linee di sviluppo del lavoro che potranno essere integrate alla luce di approfondimenti successivi.

Considerata la natura dell'attività svolta dal Mi, che naturalmente si riflette nelle caratteristiche della spesa, l'attività di analisi è stata inizialmente orientata a distinguere la parte vincolata della spesa da quella anche in parte discrezionale, per indirizzare, poi, su quest'ultima l'attenzione.

Il Mi è caratterizzato da una quota di spesa del personale (21% della spesa corrente e 3% circa degli stanziamenti previsti per il 2007 in conto competenza) minoritaria rispetto al complesso delle risorse gestite. Peraltro, la spesa per il personale è in larga parte (88%, circa, della spesa complessiva per il personale) obbligatoria; di quella non obbligatoria, inoltre, la maggior parte (il 9,12% della spesa complessiva per il personale e il 74% circa della spesa non obbligatoria) costituisce onere inderogabile, nel senso che gli stanziamenti sono determinati indirettamente da provvedimenti legislativi, mediante parametri di riferimento per il calcolo degli oneri. Gli stanziamenti per il personale (di competenza) che non costituiscono spesa obbligatoria e che non rappresentano onere inderogabile, ammontano a poco più di 4 mln di euro. In considerazione dell'ammontare ridotto degli eventuali risparmi di spesa e delle criticità evidenziate precedentemente, che non consentono comparazioni nel tempo tra Ministeri e tra Cdr in ragione del cambiamento intervenuto nelle loro funzioni, non è stata data priorità all'analisi finanziaria di questa categoria di spesa⁵⁵. Va, comunque, evidenziata la dimensione regionale della spesa per il personale, esemplificata dal fatto che 2.111 unità di personale su 3.222 operano al di fuori del Lazio che suggerisce la rilevanza, per la *revisione della spesa*, dell'attività del Mi decentrata sul territorio.

Data la prevalenza della spesa in conto capitale, l'analisi ha messo in rilievo che, oltre alla spesa obbligatoria per il personale, una componente rilevante è data dai limiti di impegno⁵⁶, consistenti nelle obbligazioni derivanti dalla assunzione di mutui per il pagamento delle rate relative, la cui consistenza quantitativa è desumibile dalla tabella 2.7.

Rispetto a questa componente è stata rilevata la problematica riguardante il fenomeno dei limiti di impegno non effettivamente utilizzati anche se formalmente attivati. Si tratta di un fenomeno significativo sotto il profilo dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività di spesa che, come si dirà successivamente, ha già dato luogo all'interno del Mi, indipendentemente dall'attività del gruppo di lavoro, ad un'attività di riallocazione dei fondi per quanto riguarda il

⁵⁵ Occorre comunque sottolineare che nel periodo 2002-2007, considerando congiuntamente i due Ministeri, Infrastrutture e Trasporti, gli stanziamenti per redditi da lavoro e imposte pagate sulla produzione (sostanzialmente, Irap sulle retribuzioni) sono aumentati di poco meno del 30%.

⁵⁶ Le problematiche collegate a questa modalità di finanziamento sono state recentemente esaminate in un dossier predisposto dalla Camera dei Deputati *Una ricognizione svolta dagli uffici della Camera e del Senato, unitamente ad esperti di: Corte dei conti, Banca d'Italia, Ragioneria generale dello Stato, Istat, Commissione tecnica per la finanza pubblica, Isae, Cassa DD.PP.*,

capitolo 7060, coerentemente con la filosofia della *revisione della spesa*. Per i restanti programmi, la presenza di questo fenomeno richiede una valutazione che è naturalmente rimessa all'interazione con i responsabili dei programmi stessi.

Tab. 2.7 LIMITI DI IMPEGNO PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ (anno 2007)

Centro di responsabilità	Numero di capitoli con limiti di impegno	Impegni autorizzati per il 2007 (mln euro)
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	10	1.010
Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, personale ed i servizi generali	82	721
Dipartimento per le infrastrutture stradali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici	133	1.896
TOTALE	225	3.627

Fonte: Elaborazione Ufficio studi Rgs

3.3. Capacità di realizzazione dei programmi di spesa

3.3.1 Capacità di impegno

In questa prima fase, l'attività della *revisione della spesa* è stata anche orientata all'analisi della capacità di realizzazione dei programmi spesa, aspetto tipicamente critico degli enti che svolgono attività di investimento. Il fatto che la lentezza nella realizzazione delle opere pubbliche sia un elemento costante e comune nel settore dei lavori pubblici, come è stato rilevato precedentemente, non può indurre ad accettare tale patologia come un dato ineluttabile del settore, considerato il suo effetto negativo sull'efficienza e l'efficacia delle risorse impiegate. In questa prospettiva assumono rilievo sia la fase amministrativa, relativa all'assunzione degli impegni di spesa, che quella della realizzazione, collegata ai pagamenti⁵⁷; l'attenzione va rivolta ad ambedue le fasi in quanto lentezze e difficoltà nella capacità di impegno e/o nella capacità di spesa rivelano problematiche diverse che richiedono interventi correttivi diversi.

L'analisi della capacità di impegno consente di valutare l'efficienza amministrativa della struttura nello svolgimento di tutte le procedure propedeutiche all'attività di spesa. Un fenomeno significativo è, in questa fase la formazione di residui di stanziamento che può configurare la presenza di patologie in questa fase del processo. La tabella 2.8 mostra che le categorie economiche che registrano i residui di stanziamento più consistenti, nell'ultimo anno disponibile, sono i trasferimenti correnti ad altri enti delle AP, gli investimenti fissi e i contributi agli investimenti ad AP. Valori particolarmente elevati dei residui di stanziamento sono stati registrati nel 2003. Negli anni successivi i valori sono sensibilmente inferiori anche se si registra una tendenza all'aumento negli ultimi due anni.

⁵⁷ La direttiva del Ministro delle Infrastrutture *Indirizzi generali sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2007* del 5-3-07, individua, nell'ambito degli obiettivi strategici, "specifici obiettivi finanziari riferiti alle materie di competenza dei Dipartimenti, il cui conseguimento è valutato con riferimento ai seguenti indicatori di carattere finanziario, espressi in percentuale: • *capacità di impegno su residui* (valore espresso in percentuale), quale rapporto tra gli impegni assunti in conto residui e i residui di stanziamento; • *capacità di impegno su competenza* (valore espresso in percentuale), quale rapporto tra gli impegni assunti in conto competenza e gli stanziamenti di competenza; • *capacità di spesa* (valore espresso in percentuale), quale rapporto tra i pagamenti effettuati e la disponibilità di cassa.

L'approfondimento di questa criticità richiede una valutazione delle problematiche sottese con riferimento a ciascun capitolo interessato che potrà essere adeguatamente condotta attraverso l'interazione con i responsabili dei programmi stessi.

Tab. 2.8 RESIDUI DI STANZIAMENTO PER CATEGORIA ECONOMICA (mln di euro – anni 2003-2007)

Categoria economica	2003	2004	2005	2006
Redditi di lavoro dipendente	24	24	22	16
Consumi intermedi	6	6	3	1
Imposte pagate sulla produzione	0	0	0	0
Trasferimenti correnti a PA	0	0	105	255
TITOLO I - SPESE CORRENTI	30	30	130	272
Investimenti fissi lordi e acquisizione di terreni	451	357	415	231
Acquisizioni di attività finanziarie	0	12	15	0
Contributi agli investimenti ad AP	581	52	99	186
Contributi Investimento a famiglie e ISP	0	0	0	0
Contrib. investimenti ad imprese	261	69	59	78
Altri trasferimenti in conto capitale	69	34	0	0
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	1.362	524	588	495
TOTALE	1.391	554	718	767

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Rgs

3.3.2. Capacità di spesa

Passando a considerare la capacità di spesa, 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 evidenzia il ritardo nella realizzazione della spesa ma può considerarsi fisiologica, entro certi limiti.

La tabella 2.9 mostra accanto agli stanziamenti di competenza e di cassa per il 2007 anche i residui iniziali⁵⁸. Come si vede, per l'anno in corso, i residui sono superiori alle somme stanziare in termini di cassa. Il che equivale a dire che gli stanziamenti (in termini di cassa) non sono in grado di coprire neanche le somme impegnate e non erogate negli anni precedenti. L'esame congiunto del bilancio dei Mi e Mt, rivela che tale situazione sembra strutturale e che nel periodo 2002-2007, si è verificata una contrazione degli stanziamenti per la spesa in conto capitale, accompagnata da una riduzione degli impegni leggermente inferiore e una riduzione dei pagamenti molto più consistente. In questo senso, l'attività di programmazione degli interventi sembra procedere molto più rapidamente di quanto non sia possibile realizzare e finanziare le opere; quindi, anche qualora fosse possibile realizzare in tempi più brevi gli interventi programmati, da un punto di vista tecnico-amministrativo, le risorse finanziarie, di cassa, non sarebbero comunque sufficienti a consentire la realizzazione di tutti gli interventi stessi. Poiché la spesa per investimenti incide sui conti pubblici nella misura individuata dai pagamenti, una spiegazione a questa situazione è che ad un limite stringente su questi ultimi (giustificato appunto dal miglioramento dei saldi), non corrisponda un uguale limite sugli stanziamenti e sugli

⁵⁸ Tra i capitoli con la maggiore consistenza di residui, all'inizio del 2007, si segnala il finanziamento della spesa per la realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tramvie veloci nelle aree urbane (cap. 7561) che presenta 778 mln di euro di residui e uno stanziamento di cassa di 379 mln. Questo capitolo, nel 2008 dovrebbe essere parzialmente trasferito al bilancio del Mt.

impegni, con la conseguenza che le risorse più scarse (in termini di cassa) sono utilizzate per un numero di interventi sempre maggiore con il rischio di frammentazione dell'azione pubblica.

**Tab. 2.9 STANZIAMENTI DI COMPETENZA E DI CASSA E RESIDUI INIZIALI (ACCERTATI) DEL MI
PER CATEGORIA DI SPESE (mln di euro – anno 2007)**

Titolo di Spesa	Categoria di Spesa	Stanziamen- to iniziale di competenza	Stanziamen- to iniziale di cassa	Residui iniziali
TITOLO I - SPESE CORRENTI	Redditi di lavoro dipendente	132	133	13
	Consumi intermedi	44	49	22
	Imposte pagate sulla produzione	8	8	0
	Trasferimenti correnti a PA	221	300	311
	Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	0	0	0
	Trasferimenti correnti a imprese	224	261	218
	Trasferimenti correnti a estero	0	0	0
	Interessi passivi e redditi da capitale	0	0	0
	Poste correttive e compensative	0	0	0
	Altre uscite correnti	2	2	0
TITOLO I - SPESE CORRENTI Totale		631	754	563
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	Investimenti fissi lordi e acquisizione di terreni	413	784	1.475
	Acquisizioni attività finanziarie	0	0	0
	Contributi agli investimenti ad AP	953	2.147	4.047
	Contributi Investimento estero, famiglie e ISP	15	15	42
	Contrib. investimenti ad imprese	1.062	1.210	1.164
	Altri trasferimenti in conto capitale	1.006	1.006	878
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE Totale		3.449	5.162	7.606
TOTALE		4.079	5.916	8.170

Fonte: Elaborazione Ctfp su bilancio di previsione del Ministero delle infrastrutture per l'anno 2007

La separazione del Mi e Mt non agevola l'analisi della capacità di realizzazione degli investimenti in quanto non è immediato confrontare la dinamica della spesa. Per superare questo ostacolo – e acquisire elementi di valutazione sufficientemente articolati e idonei a cogliere la presenza di eventuali patologie presenti in specifici programmi di spesa – si è proceduto estraendo dal Mit, per il periodo 2002-2006, solo i capitoli che si riferiscono ad interventi inseriti nel 2007 nel bilancio di previsione del Mi e analizzandone la capacità di spesa. La tabella 2.10 riporta i principali risultati di sintesi.

La penultima colonna della tabella 2.10 mostra la capacità di spesa complessiva per categoria economica; questa è stata calcolata sul complesso delle somme impegnate, pagate e sui residui considerati complessivamente per ciascuna categoria. Molti capitoli sono stati iscritti per la prima volta nel bilancio di previsione del Mi, per il 2007, e quindi non sono entrati nell'analisi⁵⁹. Come è ovvio, la capacità di spendere con riferimento alle spese correnti è molto elevata (85,2%) e, come nel caso dei redditi da lavoro dipendente, è, quasi, pari a 100. Quindi le somme pagate sono molto vicine a quelle impegnate. Soltanto per i trasferimenti correnti alle AP e i consumi intermedi si registra un valore sensibilmente più basso (rispettivamente 78,7% e 75,5%). Per quel che riguarda la spesa in conto capitale, nel periodo considerato, è stato pagato il 68% delle somme impegnate (e dei residui iniziali). Se la capacità del Mi di realizzare la spesa diretta è piuttosto elevata (l'80,9% degli impegni è stato erogato nel periodo considerato), così come la capacità di erogare i contributi alle imprese (85,1%) non altrettanto può dirsi dei

⁵⁹ Nell'analisi si è partiti dai capitoli iscritti nel bilancio di previsione per il 2007 e, di questi, sono stati considerati soltanto quei capitoli che erano già attivi negli anni precedenti.

contributi alle AP (58,9%) e degli altri trasferimenti in conto capitale (39,4%). Livelli molto più bassi assume la capacità di spesa qualora questa venga calcolata sui singoli capitoli.

Tab. 2.10 CAPACITÀ DI SPESA PER IL MI PER IL PERIODO 2002-2006, CALCOLATA SUI CAPITOLI ISCRITTI NEL BILANCIO DI PREVISIONE DEL MI PER IL 2007

CATEGORIA ECONOMICA	Capacità di spesa* complessiva per categoria economica per il periodo 2002-2006 (%)	Capacità di spesa* media per capitoli per il periodo 2002-2006 (%)
Redditi di lavoro dipendente	99,2	98,3
Consumi intermedi	75,5	100,1
Imposte pagate sulla produzione	102,8	103,2
Trasferimenti correnti a PA	78,7	78,7
Trasferimenti correnti a imprese		
Interessi passivi e redditi da capitale	92,2	92,2
Altre uscite correnti	88,2	67,7
TITOLO I - SPESE CORRENTI	85,2	95,5
Investimenti fissi lordi e acquisizione di terreni	80,9	62,9
Contributi agli investimenti ad AP	58,9	50,4
Contributi Investimento estero, famiglie e ISP	41,8	41,8
Contrib. investimenti ad imprese	85,1	48,8
Altri trasferimenti in conto capitale	39,4	57,6
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	68,0	57,1
TOTALE	71,5	65,7

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati di bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Nota: La capacità di spesa è stata calcolata, per gli anni 2002-2006, solo sui capitoli ancora iscritti nel bilancio di previsione del Mi per il 2007. Essa è determinata come rapporto percentuale tra somme pagate e somme impegnate cui sono state aggiunte per il primo anno considerato (il 2002) le somme impegnate prima di quell'anno e non ancora pagate all'inizio del 2002. La capacità di spesa complessiva per categoria economica viene calcolata facendo riferimento alle somme impegnate, pagate e i residui di ciascuna categoria economica. Al contrario, la capacità di spesa media per capitoli è misurata come media della capacità di spesa su ciascun capitolo.

Nell'ultima colonna della tabella 2.10 è riportata la capacità di spesa calcolata come media della capacità di spesa sui singoli capitoli. La capacità di realizzare la spesa in conto capitale scende al 57,1%. Dall'analisi è emerso, contrariamente a quel che ci si potrebbe attendere, che per gli interventi più consistenti, sembra maggiore la capacità di spesa. Questo è vero soprattutto per gli investimenti diretti del Mi (investimenti fissi lordi) e per i contributi alle imprese che presentano uno scarto tra le due nozioni di capacità di spesa particolarmente accentuato. Sarebbe stato più logico ipotizzare che la maggiore complessità degli interventi più consistenti, in termini di risorse, richiedesse un tempo di realizzazione più lungo. In realtà, i contributi più rilevanti alle imprese sono annualità o contributi erogati in modo automatico e quindi non necessariamente corrispondono a opere realizzate⁶⁰. Tra gli investimenti diretti del Mi, la gran parte, in termini di risorse coinvolte, riguardano gli interventi per l'edilizia pubblica (circa 1.157 mln di euro le risorse impegnate nel periodo 2002-2006). La capacità di spesa su questi capitoli è piuttosto alta ed è compresa tra il 73% e l'86%.

⁶⁰ I più rilevanti riguardano: quelli per gli studi sulla laguna di Venezia, con un impegno, nel periodo, di circa 868 mln di euro; a favore dell'Ente autonomo acquedotto pugliese, con un impegno, nel periodo, di circa 77 mln; i contributi per la ricostruzione dei danni derivanti da eventi bellici, per un impegno di circa 45 mln; quelli per la ricostruzione della città di Ancona, con un impegno nel periodo, di 79 mln; per l'abbattimento del tasso di interesse sui mutui agevolati concessi a imprese, cooperative e Istituti case popolari per la realizzazione di edilizia sperimentale, con un impegno di 165 mln.

I contributi in conto capitale alle AP presentano una capacità di spendere calcolata in modo aggregato su tutta la categoria pari a 58,9% mentre la capacità media, calcolata sui singoli capitoli è pari a 50,4%. Tra i capitoli che hanno registrato una più elevata capacità di realizzazione vi sono quelli destinati ai comuni per la riqualificazione urbana (92%) e le somme destinate a interventi di particolare interesse locale (72%). La bassa capacità di spesa registrata per questa categoria economica è dovuta al fatto che diversi interventi, che coinvolgono consistenti risorse, sono stati realizzati solo in parte. Tra questi vi è il Fondo per l'attuazione degli interventi per Roma capitale (49%), i contributi per l'edilizia ospedaliera (43%) e le annualità alla Regione Veneto per la superstrada pedemontana veneta (20%). Tra gli altri trasferimenti in conto capitale, vi sono le ingenti risorse per l'attuazione della legge obiettivo che presentano una capacità di spesa pari soltanto al 39,3%.

L'analisi svolta ha posto in rilievo che nel triennio 2004-2006 la variabilità di ambedue gli indicatori - la capacità di impegno e la capacità di spesa - è marcata tra i diversi capitoli, così come, all'interno di ciascun capitolo possono essere diverse le capacità di impegno e di pagamento; pertanto, ai fini del miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della spesa, le problematiche connesse alle fasi amministrativa e realizzativa vanno analizzate separatamente per affrontare meglio le relative criticità.

Particolarmente indicativi al riguardo due capitoli: il capitolo 7060, concernente le opere strategiche, che a fronte del modesto valore della capacità di spesa prima ricordato, mostra una capacità di impegno vicina all'80%; e il capitolo 7374, Fondo per il risanamento e lo sviluppo dell'area urbana di Reggio Calabria, che presenta una capacità di spesa pari al 25,7%, mentre la capacità di impegno è pari al 100%. Una situazione diversa emerge per quanto riguarda la spesa diretta per edilizia demaniale: il capitolo 7341 mostra nel triennio capacità di impegno e pagamento abbastanza simili, rispettivamente 66% e 68,73%, denotando maggiore lentezza nella fase amministrativa della spesa direttamente gestita dal Mi rispetto alla spesa indiretta.

3.4. *Problematiche della spesa indiretta*

Come si è visto anche l'analisi sulla capacità di realizzazione dei programmi di spesa trova un limite nei problemi derivanti dalla recente costituzione del Mi e, pertanto, fornisce soltanto indicazioni per orientare il lavoro futuro verso l'approfondimento di programmi di spesa per i quali il fenomeno presenta aspetti più significativi. Peraltro, va anche sottolineato che nel caso della spesa indiretta, cioè realizzata attraverso trasferimenti, anche un'elevata capacità di spesa non garantisce che l'opera sia realizzata dal destinatario del trasferimento e che, quindi, gli obiettivi del programma siano conseguiti in quanto attori diversi sono coinvolti.

Dall'analisi svolta emerge l'opportunità di indirizzare gli sviluppi della revisione della spesa estendendo l'analisi alle procedure sottese ai programmi oggetto di approfondimento⁶¹ nonché all'attività dei soggetti attuatori del programma medesimo e, quindi, al di fuori anche dell'ambito del Mi. Naturalmente, un'analisi di questo tipo richiede informazioni anche di tipo qualitativo circa lo stato delle procedure di erogazione della spesa e lo stato di realizzazione delle opere che possono provenire solo dall'interazione con le strutture del Mi, in forme più incisive di quanto avvenuto in questa prima fase. L'analisi dei programmi di spesa nel senso prima indicato può fornire indicazioni utili per affrontare le criticità prima richiamate, derivanti dalla difficoltà

⁶¹ Spesso, quando sono coinvolti enti delle AP, le decisioni di spesa richiedono la stipula di accordi con le regioni e gli enti locali interessati.

endemica al settore di soddisfare in tempi certi il bisogno pubblico di infrastrutture al quale l'intervento è collegato. Inoltre, coerentemente con la filosofia della *revisione della spesa*, l'analisi dei programmi di spesa va sviluppata anche attraverso l'identificazione chiara degli obiettivi del programma, dei risultati attesi e degli indicatori per misurarli.

In questo ambito, alcune considerazioni specifiche merita il capitolo 7060 Fondo opere strategiche che individua le risorse destinate all'attuazione della legge obiettivo. La struttura di missione (capitolo 1080 di nuova istituzione) ha compiti di istruttoria dei progetti da sottoporre all'approvazione del Cipe, alla costituzione e gestione di una banca dati ed al monitoraggio delle diverse fasi realizzative dei progetti. La spesa del Fondo opere strategiche è destinata alla copertura dei mutui contratti da regioni, grandi comuni, società pubbliche quali Ferrovie dello Stato e Anas, che hanno la responsabilità della realizzazione delle opere. Da questo punto di vista, questa spesa, per la complessità delle procedure ad essa connesse, anche in ragione del numero di attori coinvolti, riveste particolare interesse in quanto rappresentativa delle problematiche di efficienza ed efficacia collegate ad un programma infrastrutturale di ampie dimensioni e sembra costituire un candidato "naturale" all'approfondimento delle stesse nell'ambito della *revisione della spesa*. La relazione della Corte dei conti (giugno 2007) sottolinea come l'attività di monitoraggio, svolta dalla struttura, seppure complessa, sia stata in realtà poco incisiva. D'altra parte, però, è indicativa l'attività di riallocazione della spesa avvenuta su questo capitolo nel 2007 attraverso delibere Cipe, in linea con la filosofia della *revisione della spesa*.

3.5. *I residui perenti e le economie di spesa*

Problematiche diverse e di portata più limitata riguardano i residui perenti e le economie di spesa che, come si rileva dalla tabella 2.11, costituiscono complessivamente il 15% dei residui al 31/12/06. L'analisi dei residui perenti offre spazio per l'eventuale riallocazione degli stessi, una volta che, in base ai vincoli contabili esistenti, la Rgs abbia esperito gli accertamenti necessari.

3.6. *Limiti complessivi del bilancio*

L'analisi del bilancio non fornisce informazioni adeguate a capire il modo in cui i singoli programmi di spesa sono gestiti, il loro stato di attuazione, il modo in cui sono utilizzate le risorse e l'efficacia dei programmi stessi. Alcune informazioni di carattere quantitativo sono certamente necessarie e, al riguardo, l'analisi dei residui propri e di stanziamento fornisce indicazioni di base utili su aspetti diversi di eventuali criticità dell'attività di spesa; nel contempo, se non si approfondiscono i criteri di allocazione delle risorse tra i programmi e, per ciascun programma, non si esaminano i presupposti normativi dello stesso, i meccanismi con cui le risorse vengono trasferite e il modo in cui queste vengono spese, è piuttosto difficile riuscire a migliorare l'utilizzo delle risorse gestite dal Ministero.

Tab. 2.11 Residui perenti e economie di spesa, al 31/12/2006, per capitolo del bilancio di previsione 2007 (milioni di euro).

Numero capitolo	Descrizione capitolo	Stanziamiento di competenza - bilancio di previsione 2007	Stanziamiento di cassa - bilancio di previsione 2007	Residui al 31/12/2006	Residui perenti	Economie di spesa
1366	Somma occorrente per la sistemazione di rapporti finanziari ai fini e per gli effetti del comma 1 dell'articolo , etc.	4	9	4	5	
1380	Manutenzione, riparazione e illuminazione dei porti...	2	2	2	1	0
7261	Costruzioni a cura dello stato di opere relative ai porti di prima e di seconda categoria ...	84	86	172	2	1
1690	Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione	211	290	311	105	0
7131	Contributo da destinare ai comuni per il finanziamento di programmi di riqualificazione urbana	0	12	8	11	0
7341	Spese per la costruzione, sistemazione, manutenzione e completamento di edifici pubblici statali	135	245	462	8	2
7343	Spese, comprese quelle inerenti la progettazione, per l'attuazione di un programma straordinario quinquennale	0	4	4	8	0
7344	Interventi di ristrutturazione ed adeguamenti delle strutture pubbliche...	14	14	36	1	2
7348	Spese per interventi di adeguamento degli edifici demaniali...	0	11	16	0	0
7364	Somma da erogarsi a cura del commissario del governo nella regione friuli venezia g	0	10	28	5	0
7460	Concorsi e sussidi per l'esecuzione di opere di edilizia scolastica	0	10	37	10	0
7473	Spese per la costruzione, il completamento, l'adattamento e la permuta degli edifici destinati ad istituti di prevenzione e pena...	0	80	296	3	30
7525	Annualita' venticinquennale per l'attuazione e il completamento del piano di ricostruzione della citta' di ancona	16	16	95	16	0
7526	Spese per il completamento dei piani di ricostruzione post-bellica	0	9	4	9	0
7544	Somma da erogare per l'effettuazione delle spese della gestione separata dei progetti speciali...	0	30	64	6	1
7545	Interventi infrastrutturali nelle aree depresse	0	12	27	4	0
7760	Concessioni di contributi per capitale e interessi, derivanti dall'ammortamento dei mutui...	369	274	465	31	38
7280	Somme destinate al ministero delle infrastrutture in matateria di dighe	2	2	9		11
1290	Somme destinate all'attivita' del ministero delle infrastrutture in materia di dighe	8	8	3		0
TOTALE		845	1.126	2.043	224	86

Fonte: Elaborazione Ufficio studi Rgs

Il bilancio non riporta in modo unitario la spesa gestita dai Provveditorati in quanto essa è inclusa in diversi capitoli, sia di parte corrente che in conto capitale, che in alcuni casi sono gestiti anche dall'Amministrazione centrale⁶². D'altra parte, si tratta di un'attività di spesa significativa che, come si è detto, coinvolge una quota prevalente del personale. Le caratteristiche quantitative e qualitative di tale spesa nel tempo possono essere ricostruite con l'ausilio del Mi, considerando le priorità e i criteri di ripartizione territoriale delle risorse sia per quanto riguarda gli stanziamenti in conto capitale⁶³ che le risorse di parte corrente (stipendi, consumi intermedi). A fronte della lamentata insufficienza degli stanziamenti, l'analisi della

⁶² Ad esempio, i capitoli riguardanti il personale del Cdr 2 (cap. 1178 e seguenti) includono sia i dati di spesa relativi al personale del Cdr 2 sia quello degli uffici periferici.

⁶³ Nell'anno 2006, le risorse relative ai capitoli 1783, 7340, 7341 e 7344 riguardanti l'edilizia demaniale sono state ripartite tenendo conto principalmente della consistenza numerica delle province presenti nell'ambito territoriale di competenza di ciascuna regione, integrata, per quanto attiene al cap. 7341 che riguarda la manutenzione straordinaria, con la consistenza regionale del patrimonio demaniale immobiliare.

ripartizione territoriale della spesa, unitamente alla misurazione delle attività e dei risultati che ne conseguono, costituisce un terreno naturale per lo sviluppo della revisione della spesa.

I dati di bilancio naturalmente non offrono indicazioni sulla funzione di vigilanza che il Mi esercita su soggetti terzi, sia operanti nel comparto delle AP che al di fuori, per esempio Anas e Ferrovie, molto rilevanti dal punto di vista dell'entità delle risorse finanziarie gestite. Questa attività, anche se non registrata dai dati finanziari (tranne per quanto attiene al costo delle strutture preposte alla vigilanza) non può essere trascurata in quanto incide sull'efficienza e l'efficacia complessiva della spesa infrastrutturale.

Infine, i dati di bilancio non offrono immediata evidenza delle attività amministrative interne, che non si sostanziano in atti con rilevanza esterna ma che costituiscono un naturale ambito di analisi della *revisione della spesa*.

4. Valutazione della prima fase e sviluppi futuri

La prima fase della revisione della spesa con il Mi ha messo in luce l'importanza dell'interazione della Ctfp con le amministrazioni a vario titolo coinvolte per mettere a fattore comune le diverse esperienze e competenze. Da questo punto di vista, la disponibilità e l'impegno dei componenti del gruppo di lavoro hanno costituito certamente una risorsa significativa per l'avvio e i primi sviluppi dell'attività. Al tempo stesso questa prima fase ha fatto emergere, con tutta evidenza, l'importanza della definizione di modalità di collaborazione sinergica tra Ctfp e amministrazioni coinvolte e della composizione del gruppo di lavoro, in modo da garantire allo stesso, oltre alla presenza delle diverse competenze professionali, anche sufficiente autonomia di valutazione e di indirizzo nell'orientare l'attività di analisi. Sotto questo profilo è possibile ravvisare spazi per una maggiore caratterizzazione della rappresentanza del Mi nel senso indicato e per l'individuazione di modalità di interazione più stringenti.

L'attività svolta nella prima fase, anche in ragione delle problematiche prima evidenziate, non ha dato luogo a effetti concreti per la finanziaria 2008 in quanto il lavoro del gruppo, con le caratteristiche prevalentemente di tipo ricognitivo descritte precedentemente, si è svolto in parallelo con le proposte della revisione della spesa maturate all'interno del Mi, senza momenti di contatto con le strutture interessate.

Alla luce dell'analisi ricognitiva svolta nella prima fase, anche se non ancora esaustiva, sono stati individuati alcuni temi rilevanti per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della spesa, pur nella consapevolezza che l'approfondimento degli stessi non necessariamente potrà essere completato nell'ambito dell'orizzonte temporale assegnato e che una più incisiva interazione con le strutture del Mi potrebbe evidenziare anche altre linee di analisi. Il proseguimento dell'attività della *revisione della spesa* dovrebbe riguardare in particolare:

- analisi di tipo finanziario-contabile su singoli programmi di spesa per individuare risorse sistematicamente non utilizzate da riallocare su altri programmi.
- Analisi e valutazione di programmi di spesa pluriennali che risultino rappresentativi delle problematiche sottese alla realizzazione della spesa infrastrutturale. L'analisi dovrebbe estendersi anche al di fuori dell'ambito ministeriale, con riferimento ai diversi soggetti coinvolti ed essere orientata a valutare i processi di decisione e le procedure amministrative e di realizzazione, con l'obiettivo di individuare eventuali *best practices*. Nel contempo, attenzione va dedicata all'individuazione degli obiettivi del programma, dei risultati attesi e degli indicatori per misurarli.
- Ricognizione e analisi delle diverse modalità di finanziamento della spesa per valutarne gli effetti sull'efficienza e l'efficacia dei programmi.

- Analisi dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività di spesa diretta del Mi, realizzata dai Provveditorati.
- Analisi dei meccanismi di selezione degli investimenti pubblici.
- Analisi delle problematiche connesse all'attività di programmazione, vigilanza e controllo nei confronti delle società pubbliche – Anas, Ferrovie – anche con riferimento ai rapporti con le altre amministrazioni coinvolte a vario titolo nel processo decisionale (Direzione generale del tesoro, Nars).

APPENDICE – Il lavoro svolto

Il lavoro di RS è risultato dell'attività svolta da un gruppo di lavoro costituito subito dopo la presentazione ufficiale della RS. Ai lavori del gruppo hanno partecipato, oltre ai membri della Ctfp e della Segreteria tecnica, rappresentanti del Mi, dell'Ufficio studi della Ragioneria, dell'Ufficio centrale di bilancio ed esperti esterni. Gli incontri di lavoro sono stati complessivamente sei (l'attività è iniziata il 3 luglio 2007 ed è proseguita con altri due incontri a luglio, due a settembre ed uno a ottobre) e sono stati finalizzati all'acquisizione di informazioni generali sulle attività del Mi e sulla sua organizzazione e all'approfondimento di alcuni aspetti del bilancio del Ministero, con l'obiettivo di valutare possibili proposte di rimodulazione dell'allocazione della spesa all'interno del Ministero, in linea con le indicazioni della circolare del Presidente del Consiglio del 12 marzo 2007 e di individuare linee di intervento per il miglioramento dell'efficienza e l'efficacia della spesa sulle quali orientare l'attività nei mesi successivi.

Nell'ambito del gruppo, i rappresentanti del Mi hanno messo a disposizione una serie di documenti per l'analisi del bilancio, sulla gestione di singoli capitoli del Mi, individuati in ragione della loro consistenza quantitativa e/o della consistenza dei residui sull'organizzazione interna dello stesso, nonché alcune informazioni relative agli Uffici periferici. Le informazioni sui singoli capitoli sono state raccolte dai rappresentanti del Mi attraverso l'inoltro di specifiche richieste agli uffici titolari della gestione dei diversi programmi di spesa alle quali ha corrisposto, nella maggioranza dei casi, una risposta scritta.

I rappresentanti dell'Ufficio studi della Ragioneria e i rappresentati dell'Ufficio centrale di bilancio hanno fornito prime elaborazioni sul bilancio del Mi. Materiali prodotti da altre amministrazioni sono stati anche raccolti ad integrazione della documentazione fornita all'interno del gruppo di lavoro.

C.3 – Ministero dei trasporti

Sintesi

Il Ministero dei trasporti è caratterizzato da una quota preponderante di spesa corrente rispetto al complesso della spesa, seppure la maggior parte di queste risorse non sia gestita direttamente, ma riguardi trasferimenti alle amministrazioni pubbliche (36,8% della spesa corrente e 22,98% della spesa complessiva). Si tratta di trasferimenti alle regioni per i contratti di trasporto pubblico locale. Il trasporto pubblico locale assorbe anche una buona quota di spesa in conto capitale del Mt, quella che va a contribuire all'acquisto ed alla sostituzione di autobus, nonché per l'acquisto di altri mezzi di trasporto pubblico di persone (15,38 % della spesa in conto capitale).

Riassumendo e semplificando le direttrici di azione del Ministero dei trasporti al fine di apprezzare in modo diretto l'utilizzo delle risorse pubbliche, si può arrivare ad una rappresentazione come quella offerta dalla tavola seguente (le voci sono elencate in ordine di assorbimento decrescente di risorse):

Tab. 3.1 MINISTERO DEI TRASPORTI, BILANCIO 2006 (mln di euro)

Direttrici di spesa	Stanziamiento definitivo di cassa	Stanziamiento definitivo di competenza	Impegni	Totale pagato
Trasporto pubblico locale	1.283	1.138	990	849
Autotrasporto	1.023	1.039	956	735
Capitanerie di porto	629	602	574	546
Cantieristica e imprese armatoriali	493	527	257	462
Funzionamento ed altre spese	448	416	413	450
Sevizi marittimi	80	208	80	80
Trasferimenti all'Enac	141	107	107	67
Trasporto intermodale	129	78	78	107
Motorizzazione	67	55	45	60
Sicurezza stradale e della navigazione	37	33	25	21
Gabinetto	13	12	9	10
TOTALE	4.342	4.216	3.535	3.387

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati di bilancio del Ministero dei trasporti

Nota: I totali non corrispondono con quelli del Rendiconto dello Stato in quanto il Ministero dei trasporti ha ritenuto opportuno eliminare le spese relative alle infrastrutture stradali e marittime di competenza ormai del Ministero delle infrastrutture ed in parte gestite dalle strutture interne dello stesso già dallo scorso esercizio finanziario.

Il gruppo di lavoro interministeriale si è adoperato secondo le seguenti linee di intervento essenziali:

- *revisione di ogni capitolo di spesa alla ricerca di risorse non utilizzate, utilizzate male o non più in linea con le finalità di intervento politico sostenute dal Ministero;*
- *analisi dei trasferimenti, con particolare riguardo al sostegno del Gruppo Tirrenia ed alla situazione delle ferrovie in concessione;*
- *proposte di riforma regolamentare volte a conseguire miglioramenti di efficacia ed efficienza attraverso interventi sulla governance e l'organizzazione di enti come la Motorizzazione civile o le Capitanerie di porto.*

Con riguardo all'ultimo punto sopra indicato ci si è concentrati sulla proposta avanzata dal Ministero relativa alla possibilità di trasformare la Motorizzazione in Agenzia dei trasporti. Dopo un adeguato approfondimento si è deciso di esaminare ulteriormente il problema operando in via preventiva una ricognizione dei livelli attuali di efficacia ed efficienza di funzionamento della Motorizzazione e rimandando a un momento successivo sia l'analisi della proposta di trasformazione in Agenzia (proposta che deve essere ulteriormente esaminata in particolare con riferimento ai costi effettivi del cambiamento - che devono essere correttamente e completamente stimati - e ai problemi di inquadramento e remunerazione del personale) sia l'esame delle problematiche organizzative e gestionali delle Capitanerie di porto.

Grande attenzione è stata posta al tema delle riassegnazioni con riferimento alla gestione economica della Motorizzazione civile. Questa genera dei ricavi cospicui che sarebbero più che sufficienti a compensare i costi di gestione. Gli utenti dei servizi sono però tenuti ad effettuare il pagamento di quanto dovuto solo tramite Banca d'Italia. Le somme così incassate sono gestite direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze che poi provvede a trasferirle al Ministero dei trasporti. Quest'ultimo Ministero lamenta il fatto che tale riassegnazione dei fondi avvenga in ritardo e per una percentuale molto bassa delle somme realmente incassate, al punto da rendere assai complesso il mantenimento dell'equilibrio gestionale della Motorizzazione. Si è quindi lavorato per elaborare una proposta di inserimento in finanziaria di una indicazione esplicita dei meccanismi di governo delle riassegnazioni con soglie minime definite e sufficienti rispetto alle esigenze di funzionamento degli enti destinatari finali delle risorse.

Infine il lavoro sul primo punto, quello di micro-analisi dei singoli capitoli di spesa, oltre a consentire una verifica puntuale dell'attualità e dell'utilità di scelte passate di allocazione di risorse ha consentito di rinvenire un certo ammontare di risorse smobilizzabili in quanto legate a capitoli di spesa rimasti inutilizzati e soprattutto ha messo in evidenza l'esistenza di cospicui residui che è stato possibile ridurre e, almeno in parte, riassegnare a copertura di nuove spese proposte dal Ministero.

A seguito degli incontri del gruppo di lavoro sul Mt, sono emerse quindi alcune proposte specifiche da parte del Mt con riferimento già alla legge finanziaria 2008 allineate a quanto richiesto dal Ministro dell'economia e delle finanze: ovvero in grado di indicare risparmi di spesa che possano andare a finanziare incrementi in altre voci.

Con riguardo al proseguimento nell'immediato futuro del processo di revisione della spesa presso questo Ministero, occorrerà definire un ordine di priorità tra le seguenti linee di azione da implementare per conseguire i risultati di risparmio e riqualificazione attesi:

- definire le finalità perseguite con ciascuna linea di spesa, sviluppare indicatori di risultato e approfondire l'analisi di efficacia ed efficienza complessiva del Ministero;
- intraprendere una approfondita analisi degli assetti organizzativi attuali della Motorizzazione civile e delle Capitanerie di porto. Sfruttando la distribuzione territoriale delle due organizzazioni sarà possibile definire benchmark e valutare l'efficienza relativa di ciascuna sottounità promuovendo programmi di allineamento alla performance delle unità più virtuose. Occorrerà inoltre sviluppare una analisi relativa alla struttura ed alle modalità di impiego del personale;
- a valle dell'analisi precedente sarà possibile prendere in considerazione ipotesi di riforma regolamentare sia con riguardo alla Motorizzazione civile che alle Capitanerie di porto;
- approfondire le 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;

- *dovrà essere sviluppata una analisi costi e benefici relativa a tutti i trasferimenti alle imprese. In particolare con riferimento a quelle dell'autotrasporto, della cantieristica e dell'armamento navale;*
- *dovrà essere ripreso e approfondito il lavoro micro-analitico sui singoli capitoli di bilancio volto a reperire risorse inutilizzabili o opportunamente smobilizzabili.*

1. Struttura del bilancio

Rispetto al processo di “spacchettamento” del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il nuovo Ministero dei trasporti (Mt) ha conservato gli stessi Centri di responsabilità con in più, com'è naturale, il nuovo Cdr numero 1 Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro. Come rileva anche la Corte dei conti nella sua ultima relazione, sia per il 2006 che per il 2007 non è facile fare l'analisi separata delle due amministrazioni, anche per quello che riguarda il profilo finanziario, a causa della recente fusione, seguita ad un faticoso processo di accorpamento. A questo tipo di difficoltà poi si aggiungono le misure di forte contenimento della spesa e, particolarità propria di questo Ministero, le mancate rassegnazioni di fondi in corrispondenza di somme versate dagli utenti dei servizi forniti dall'amministrazione.

Il Ministero dei trasporti esercita le funzioni di cui all'articolo 42, comma 1, lettere c), d) e, per quanto di competenza, lettera d-bis) del d.l. 30 luglio 1999, n. 300 e successive modificazioni.

In particolare, al Ministero dei trasporti sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di:

- piano generale della mobilità, dei trasporti e della logistica; piani di settore per i trasporti, compresi i piani urbani della mobilità;
- concerto, per quanto di competenza, sugli atti di programmazione degli interventi del Ministero delle infrastrutture, ivi compresi i piani di sviluppo infrastrutturale delle strade di competenza dell'Anas ed il contratto di programma per la realizzazione delle infrastrutture ferroviarie nazionali;
- navigazione e trasporto marittimo; vigilanza sulle autorità portuali; demanio marittimo;
- sicurezza della navigazione e trasporto nelle acque interne; programmazione, previa intesa con le regioni interessate, del sistema idroviario padano-veneto; aviazione civile e vigilanza sugli enti di settore;
- trasporto terrestre, circolazione dei veicoli e sicurezza dei trasporti terrestri; trasporto pubblico locale ivi compreso il trasporto rapido di massa, con esclusione degli interventi di cui al programma infrastrutture strategiche di cui all'articolo 1 della l. 21 dicembre 2001, n. 443: valutazione degli interventi, assegnazione ed erogazione delle relative risorse;
- sicurezza e regolazione tecnica concernenti le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di trasporti e servizi della mobilità, ivi compresa la intermodalità;
- integrazione modale tra i servizi di trasporto, interporti e filiere logistiche;
- monitoraggio, controllo e vigilanza in materia di mobilità, nonché vigilanza sui gestori del trasporto derivanti dalla legge, dalla concessione e da contratti di programma o di servizio.

L'organizzazione attualmente vigente del Mt sarà presto modificata dal d.p.r. in corso di approvazione, a cui fa riferimento l'assetto organizzativo descritto di seguito⁶⁴.

Il Ministero dei trasporti, per l'espletamento dei compiti ad esso demandati e precedentemente menzionati, è articolato, a livello centrale, in dodici direzioni generali incardinate in due Dipartimenti (Dipartimento per i trasporti aereo, marittimo, intermodale e per gli affari generali e il personale e Dipartimento per i trasporti terrestri e i servizi informatici) e in due uffici alle dirette dipendenze del Ministro (Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari e Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici).

Sono, inoltre, conferiti quattro incarichi di livello dirigenziale generale con funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca ai sensi dell'articolo 19, comma 10, del d.l. 30 marzo 2001, n. 165.

Costituiscono, altresì, organi del Ministero cinque direzioni generali territoriali, dipendenti dal Capo del dipartimento per i trasporti terrestri e i servizi informatici.

Infine, va menzionato il Corpo delle capitanerie di porto-Guardia costiera che dipende funzionalmente dal Ministro ed esercita i compiti rientranti nelle attribuzioni del Ministero sulla base delle direttive e degli indirizzi del Ministro.

Il Dipartimento per i trasporti aereo, marittimo, intermodale e per gli affari generali e il personale svolge funzioni di indirizzo, programmazione e regolazione in materia di navigazione, trasporto marittimo e trasporto intermodale; di vigilanza sulle autorità portuali; di demanio marittimo. Svolge, altresì, funzioni di programmazione, previa intesa con le regioni interessate, del sistema idroviario padano-veneto; di sicurezza della navigazione; di aviazione civile e vigilanza sugli enti di settore; tiene rapporti nazionali e internazionali e si coordina con l'Unione europea in materia di navigazione e trasporto marittimo ed aereo; si occupa del personale e degli affari generali.

Il Dipartimento per i trasporti terrestri e i servizi informatici svolge funzioni di programmazione, indirizzo, regolazione e vigilanza in materia di trasporto terrestre ed intermodale su terra; si occupa, inoltre, di sicurezza del trasporto terrestre; di trasporto pubblico locale; di piani urbani della mobilità e trasporto su ferrovia; di trasporto su strada: veicoli, conducenti, autotrasporto di persone e cose; di sistemi di trasporto a impianti fissi; di trasporti esercitati in regime di concessione; di rapporti con organismi nazionali ed internazionali e armonizzazione e coordinamento con l'Unione europea sulle materie di competenza; di sicurezza e regolazione tecnica dei trasporti; di coordinamento, di direzione e controllo delle attività delle Direzioni generali territoriali; di gestione dei sistemi informatici; di espletamento del servizio di polizia stradale.

L'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari svolge i compiti di cui all'articolo 37 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, recante attuazione delle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE in materia ferroviaria, con particolare riferimento alla vigilanza sulla concorrenza nei mercati del trasporto ferroviario ed alla risoluzione del relativo contenzioso.

Il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici svolge le funzioni di cui all'art. 1 della l. 17 maggio 1999, n. 144, utilizzando le risorse finanziarie individuate dalla predetta l. n. 144/99.

Le direzioni generali territoriali, stante la necessità di assicurare comunque l'idonea capillarità degli uffici deputati all'erogazione dei servizi all'utenza, hanno un'organizzazione

⁶⁴ In realtà sono poche le differenze con l'organizzazione vigente, tra cui si segnalano: l'istituzione presso il Mt del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici che già esisteva per il Ministero infrastrutture e trasporti (il decreto è in lavorazione); il trasferimento del personale del Dipartimento trasporti terrestri al Dipartimento della navigazione.

ispirata al criterio della razionalizzazione delle strutture, tenendo conto della qualità e della quantità dei servizi svolti, della rilevanza dei compiti e delle funzioni assegnate con riferimento al bacino di utenza e all'ambito territoriale interessato nonché alla dotazione organica complessiva. Le direzioni generali territoriali svolgono, in sede periferica, le funzioni di competenza, in particolare nei seguenti ambiti di attività: omologazione dei veicoli a motore, loro rimorchi, componenti ed unità tecniche indipendenti; collaudi e revisione dei veicoli in circolazione; rilascio di patenti o certificati di abilitazione professionale; sicurezza dei sistemi di trasporto ad impianti fissi; supporto tecnico e amministrativo per la realizzazione dei sistemi di trasporto ad impianti fissi; navigazione interna di competenza statale; immatricolazioni veicoli; circolazione e sicurezza stradale; rapporti istituzionali con le regioni, le province e con gli enti locali. Svolgono, inoltre, le seguenti funzioni: certificazione di qualità, ispezione e controllo tecnico; gestione del contenzioso in materia di veicoli e conducenti; coordinamento dell'interoperabilità dei sistemi di trasporto; espletamento del servizio di polizia stradale di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285; consulenza, assistenza, servizio, su base convenzionale, a pubbliche amministrazioni ed enti pubblici anche ad ordinamento autonomo nelle materie di competenza. Infine, esse effettuano attività in materia di autotrasporto e di formazione, aggiornamento e ricerca.

Nella tabella seguente (tab. 3.2) sono riportati gli stanziamenti iniziali di cassa e di competenza per il 2007, suddivisi in spesa corrente e conto capitale e per Centri di responsabilità. Risulta evidente che il Centro di responsabilità corrispondente al Dipartimento per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti, è quello con maggiori stanziamenti iniziali, pari a circa 2,6 e 2,4 mld di euro. Tale Dipartimento ha al suo interno le direzioni generali che si occupano della Motorizzazione civile e della sicurezza stradale, dell'autotrasporto, del trasporto ferroviario e del trasporto a impianti fissi.

Fa seguito il Dipartimento per la navigazione marittima ed aerea con, rispettivamente, 838 e 775 mln di euro in stanziamenti iniziali di cassa e competenza, al quale afferiscono le Direzioni generali per la navigazione e il trasporto marittimo interno, per le infrastrutture riguardanti tale tipologia di trasporto e la navigazione aerea.

Le Capitanerie di porto, un'organizzazione del Ministero dei trasporti strutturata con un Comando generale e 320 sedi periferiche, la cui gestione è affidata ad un Corpo della Marina militare, riporta 622 mln di euro di stanziamenti iniziali di cassa e 619 mln di competenza. Fra i compiti propri delle capitanerie sono la salvaguardia della vita umana in mare, la sicurezza della navigazione, nonché la tutela del demanio marittimo e la sorveglianza sulle attività svolte in mare e lungo le coste (traffico mercantile, diporto nautico, balneazione ecc.). Per finalità proprie di altri dicasteri/amministrazioni, il Corpo delle capitanerie di porto assicura, altresì, la vigilanza sulla filiera della pesca marittima, la lotta all'inquinamento marino, la tutela delle aree marine protette e dei beni archeologici sommersi ed il concorso volto a fronteggiare sia attività illecite, come l'immigrazione clandestina, sia emergenze per disastri naturali.

Infine il Gabinetto del Ministro, che riporta solo spesa in conto corrente per 9 mln di euro in stanziamenti iniziali di cassa e competenza.

Tab. 3.2 STANZIAMENTI DI COMPETENZA E DI CASSA DEL MT PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ (mln di euro – anno 2007)

Centro di responsabilità	Titolo di Spesa	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento iniziale di cassa
1 - GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	TITOLO I - SPESE CORRENTI	9	9
	TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	0	0
<i>TOTALE</i>		9	9
4 - DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI TERRESTRI, PERSONALE, AFFARI GENERALI E PIANIFICAZIONE GENERALE DEI TRASPORTI	TITOLO I - SPESE CORRENTI	1.563	1.584
	TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	923	1.079
<i>TOTALE</i>		2.487	2.663
5 - DIPARTIMENTO PER LA NAVIGAZIONE MARITTIMA ED AEREA	TITOLO I - SPESE CORRENTI	432	434
	TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	342	404
<i>TOTALE</i>		775	838
6 - CAPITANERIE DI PORTO	TITOLO I - SPESE CORRENTI	551	553
	TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	69	69
<i>TOTALE</i>		619	622
TOTALE COMPLESSIVO		3.890	4.132

Fonte: Elaborazione Ctfp su Bilancio di previsione del Ministero dei trasporti per l'anno 2007

La tabella successiva (tab. 3.3) presenta, invece, la classificazione funzionale degli stanziamenti iniziali per il 2007, per spesa corrente e in conto capitale. La parte corrente è superiore alla spesa in conto capitale e, in entrambe le categorie, la funzione che concentra la maggior parte degli stanziamenti è quella degli Affari economici con circa 2 mld di euro di spesa corrente per stanziamenti iniziali di cassa e competenza (si tratta principalmente del finanziamento del rinnovo contrattuale del settore del trasporto pubblico locale e di trasferimenti correnti per società di servizi marittimi e per trasporti in gestione diretta ed in concessione).

A seguire è la funzione di Ordine pubblico e sicurezza con una spesa corrente pari a 479 mln di euro che riguarda sostanzialmente la spesa per il personale militare e, infine, i Servizi generali delle pubbliche amministrazioni, spesa unicamente di parte corrente per 59 mln di euro riguardante essenzialmente spese per il personale a carico dell'amministrazione, spese di funzionamento e per consumi intermedi.

Tab. 3.3 STANZIAMENTI DI COMPETENZA E DI CASSA DEL MT PER FUNZIONE COFOG DI SPESA (mln di euro – anno 2007)

Titolo di Spesa	Funzione di spesa	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento iniziale di cassa
TITOLO I - SPESE CORRENTI	Servizi generali delle amministrazioni pubbliche	59	59
	Pubblica sicurezza e ordine pubblico	479	479
	Protezione dell'ambiente	0	0
	Abitazioni, assetto territoriale e relativi servizi	0	0
	Altre attività economiche e relativi servizi	2.018	2.042
<i>TITOLO I - SPESE CORRENTI Totale</i>		2.555	2.580
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	Servizi generali delle amministrazioni pubbliche	0	0
	Pubblica sicurezza e ordine pubblico	54	55
	Altre attività economiche e relativi servizi	1.280	1.497
<i>TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE Totale</i>		1.334	1.552
TOTALE		3.890	4.132

Fonte: Elaborazione Ctfp su bilancio di previsione del Ministero dei trasporti per l'anno 2007

L'ultima tabella riporta, infine, la classificazione economica della spesa (sempre suddivisa in corrente e conto capitale) per il 2007 (tab. 3.4). Dalla classificazione economica si evince che, rispetto al totale complessivo degli stanziamenti, il Ministero è caratterizzato da una importante quota di spesa corrente per trasferimenti ad amministrazioni pubbliche (950 mln di euro per gli stanziamenti iniziali sia di cassa che di competenza) e una sostanziosa quota di spesa

in conto capitale per contributi agli investimenti ad imprese (727 mln di euro in stanziamenti iniziali di cassa e 635 mln di euro in stanziamenti iniziali di competenza).

Tab. 3.4 STANZIAMENTI DI COMPETENZA E DI CASSA DEL MT PER CATEGORIA DI SPESE (mln di euro – anno 2007)

Titolo di Spesa	Categoria di Spesa	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento iniziale di cassa
TITOLO I - SPESE CORRENTI	Redditi di lavoro dipendente	659	661
	Consumi intermedi	297	318
	Imposte pagate sulla produzione	42	42
	Trasferimenti correnti a PA	950	950
	Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	0	0
	Trasferimenti correnti a imprese	601	602
	Trasferimenti correnti a estero	1	1
	Interessi passivi e redditi da capitale	0	0
	Poste correttive e compensative	7	7
	Altre uscite correnti	0	0
<i>TITOLO I - SPESE CORRENTI Totale</i>		<i>2.555</i>	<i>2.580</i>
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	Investimenti fissi lordi e acquisizione di terreni	217	242
	Contributi agli investimenti ad AP	483	583
	Contrib. investimenti ad imprese	635	727
	Altri trasferimenti in conto capitale	0	0
<i>TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE Totale</i>		<i>1.334</i>	<i>1.552</i>
TOTALE		3.890	4.132

Fonte: Elaborazione Ctfp su bilancio di previsione del Ministero dei trasporti per l'anno 2007

Seguono, per la parte corrente, le spese per redditi da lavoro dipendente (661 mln in stanziamenti iniziali di cassa), i trasferimenti correnti a imprese (602 mln di stanziamenti iniziali di cassa) e, per la parte in conto capitale, i contributi agli investimenti (583 mln in stanziamenti iniziali di cassa).

2. Le criticità fondamentali

Nel passare a indicare le criticità sin qui emerse, conviene ripetere in estrema sintesi che il Ministero dei trasporti è caratterizzato da una quota preponderante di spesa corrente rispetto al complesso della spesa, seppure la maggior parte di queste risorse non sia gestita direttamente, ma riguarda trasferimenti alle amministrazioni pubbliche (36,8% della spesa corrente e 22,98% della spesa complessiva). Si tratta di trasferimenti alle regioni per i contratti di trasporto pubblico locale. Il trasporto pubblico locale assorbe anche una buona quota di spesa in conto capitale del Mt, quella che va a contribuire all'acquisto ed alla sostituzione di autobus, nonché per l'acquisto di altri mezzi di trasporto pubblico di persone (15,38 % della spesa in conto capitale).

Anche la spesa per il personale militare rappresenta una buona parte della spesa del Mt, anche se, in questo caso, si tratta principalmente di spesa trasferita agli uffici periferici delle capitanerie di porto.

Il Mt si occupa anche di trasferire risorse correnti a società di servizi marittimi (ad esempio Tirrenia) e per trasporti, in gestione diretta e concessione (9,5% della spesa corrente complessiva).

Un'altra delle attività caratterizzanti il Mt è rappresentata dalla Motorizzazione civile. Il personale della Motorizzazione (circa 5.000 persone) rappresenta intorno al 90% del personale del Ministero. In alcuni casi, come quello della Motorizzazione, il Mt è titolare di entrate, connesse all'erogazione di introiti dei servizi effettuati sia dagli uffici periferici che da quelli

centrali (immatricolazioni, revisioni, ecc) ed ai proventi derivanti da sanzioni amministrative. I procedimenti di riassegnazione di tali entrate sono molto lunghi e causano notevoli problemi agli uffici che con tali somme dovrebbero affrontare le spese di funzionamento e porre in essere misure a sostegno della sicurezza stradale. Inoltre, la scarsità di stanziamenti iniziali non consente di programmare adeguatamente le attività istituzionali da fornire agli utenti, in particolare dagli uffici periferici.

Numerosi poi sono i capitoli che riguardano misure di sostegno all'autotrasporto e sulle quali il Ministero ha avanzato proposte per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della spesa. Il settore riceve dal Mt finanziamenti e sostegni per 956 mln di euro (impegni 2006).

Il Ministero si occupa anche di sostenere le imprese armatoriali: anche in questo caso, si tratta di contributi alla costruzione, trasformazione e riparazione navale e sgravi contributivi e fiscali alle imprese armatoriali. Queste attività assorbono spesa nell'ordine di 257 mln (impegni 2006).

Un intero Cdr è poi rappresentato dalle Capitanerie di porto: come si è già sottolineato, l'organizzazione è strutturata con un Comando generale e 320 sedi periferiche (tra Capitanerie di porto, Uffici minori e altri comandi operativi per un totale di circa 11.000 persone impegnate), con una componente operativa che è la Guardia costiera. Una quota importante della spesa, come già detto precedentemente, è proprio rappresentata dalla spesa per il personale militare e specificamente sotto il profilo organizzativo di questa struttura è stata fatta una proposta per il finanziamento della riorganizzazione da parte del Mt.

Alcune società di trasporto ferroviario (cd ferrovie in concessione) sono di proprietà del Ministero dei trasporti (Ferrovie della Calabria srl, Ferrovie appulo lucane srl e Ferrovie del sud est srl). Queste società hanno attualmente un capitale sociale minimo di 12.000 euro che pone le società medesime al rischio permanente di procedura fallimentare. Tale rischio risulta ulteriormente amplificato:

- a. dai crediti che le società medesime vantano per circa 16 mln di euro nei confronti delle Regioni Puglia, Basilicata e Calabria per i servizi erogati negli anni 2004-2005 ma riconosciuti dalle Regioni medesime solo a condizione che i trasferimenti dallo Stato alla Regione siano adeguati in applicazione dell'articolo 20 del d.lgs. 422/97 (tale applicazione non risulta effettuata dal 2001 ad oggi);
- b. dalle sopravvenienze passive relative a fatti o atti antecedenti il 31.12.2000 e non comunicate al Ministero dei trasporti entro il 31.08.2005. Tali sopravvenienze erano da porre a carico del Ministero dei trasporti sino all'entrata in vigore della l. n. 80/2006 che ha escluso, per tutte le aziende del settore, che il relativo onere possa essere posto a carico dello Stato.

Nel loro complesso le ferrovie in concessione assorbono risorse per 78 mln di euro (impegni 2006).

Il tema della sicurezza nei sistemi di trasporto è un tema centrale per il Ministero, il quale destina, complessivamente nei diversi ambiti, 25 mln di euro (impegni 2006).

2.1. *Una visione di insieme*

Riassumendo e semplificando le direttrici di azione del Ministero dei trasporti al fine di apprezzare in modo diretto l'utilizzo delle risorse pubbliche, si può arrivare ad una rappresentazione come quella offerta dalla tavola seguente (le voci sono elencate in ordine di assorbimento decrescente di risorse):

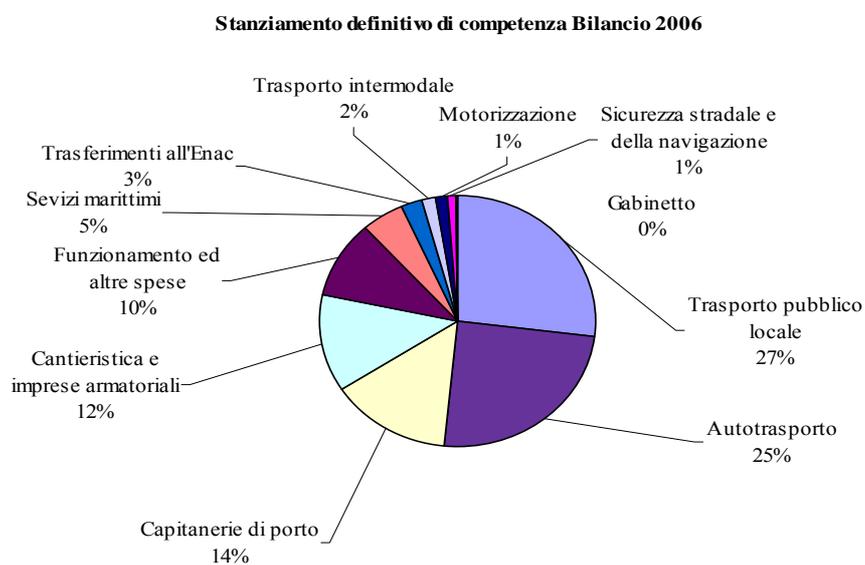
Tab. 3.5 MINISTERO DEI TRASPORTI, BILANCIO 2006 (mln di euro)

Direttrici di spesa	Stanziamiento definitivo di cassa	Stanziamiento definitivo di competenza	Impegni	Totale pagato
Trasporto pubblico locale	1.283	1.138	990	849
Autotrasporto	1.023	1.039	956	735
Capitanerie di porto	629	602	574	546
Cantieristica e imprese armatoriali	493	527	257	462
Funzionamento ed altre spese	448	416	413	450
Sevizi marittimi	80	208	80	80
Trasferimenti all'Enac	141	107	107	67
Trasporto intermodale	129	78	78	107
Motorizzazione	67	55	45	60
Sicurezza stradale e della navigazione	37	33	25	21
Gabinetto	13	12	9	10
TOTALE	4.342	4.216	3.535	3.387

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Ministero dei trasporti

Nota: I totali non corrispondono con quelli del Rendiconto dello Stato in quanto il Ministero dei trasporti ha ritenuto opportuno eliminare le spese relative alle infrastrutture stradali e marittime di competenza ormai del Ministero delle infrastrutture ed in parte gestite dalle strutture interne dello stesso già dallo scorso esercizio finanziario.

Fig. 3.1 MINISTERO DEI TRASPORTI (mln di euro)



Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

Tab. 3.6 MISSIONI/PROGRAMMI E DIRETTRICI DI SPESA, BILANCIO 2006 (mln di euro)

Direttrici di spesa	Missioni istituzionali comprese nel driver	Stanziamiento definitivo di cassa	Stanziamiento definitivo di competenza	Impegni	Totale pagato	Programma dal 2008
Trasporto pubblico locale	Rete locale	1.283	1.138	990	849	Sviluppo della mobilità locale
	Metropolitane ed altri sistemi di trasporto rapido di massa					
	Trasporti impianti a fune					
	Supporto per il trasporto su rotaia					
	Supporto per trasporto per condotte ed altri tipi					
	Ricerca per il trasporto su rotaia					
	Navigazione interna					
Autotrasporto	Autotrasporto	1.023	1.039	956	735	Logistica ed intermodalità nel trasporto
	Supporto per il trasporto su strada					
Trasporto intermodale	Trasporto intermodale	96	46	46	75	Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario
Trasporto intermodale	Trasporto intermodale	33	33	33	33	
Motorizzazione	Circolazione stradale	67	55	45	60	Gestione della sicurezza e della mobilità stradale
	Supporto per il trasporto su strada					
Sicurezza stradale	Sicurezza stradale	32	28	25	21	
	Supporto per il trasporto su strada					
Servizi marittimi	Trasporto marittimo	573	735	337	541	Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo
Cantieristica e imprese amatoriali	Navigazione marittima					
Sicurezza della navigazione	Sicurezza della navigazione	5	5	0	0	
Trasferimenti all'ENAC e trasporto aereo	Sicurezza del trasporto aereo	141	107	107	67	Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo
	Sviluppo del sistema aeroportuale					
	Regolamentazione e vigilanza della navigazione aerea					
Gabinetto	Indirizzo politico	13	12	9	10	Indirizzo politico
	Pianificazione generale della mobilità					
Capitanerie di porto	Salvaguardia della vita umana in mare	629	602	574	546	Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste
	Interventi per pubbliche calamità					
	Vigilanza sul demanio marittimo					
	Inquinamento del mare					
	Tutela delle aree naturali protette					
	Beni archeologici					
	Assetto idrogeologico					
	Controllo della pesca					
Controllo del territorio						
Altre spese	Ricerca per il trasporto su strada	448	416	413	450	Ricerca nel settore dei trasporti
	Ricerca per il trasporto aereo					
	Ricerca nel settore delle costruzioni navali					
	Supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione					
	Lavoro marittimo e portuale					Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Ministero dei trasporti

Isolando e mettendo in evidenza queste voci di spesa è possibile apprezzare in maniera più immediata l'ambito di impegno del Mt e si possono porre le basi per una valutazione del rapporto tra mezzi impiegati e risultati raggiunti, valutazione che sta alla base di ogni iniziativa di *revisione della spesa*.

Il Ministero dei trasporti gestisce direttamente, da un lato, due grandi strutture pubbliche: la Motorizzazione civile e le Capitanerie di porto (queste ultime con il concorso del Ministero della difesa). Queste strutture assorbono una quantità notevole di personale (circa 5.000 la prima e circa 11.000 le seconde), hanno una struttura distribuita sul territorio nazionale e generano, in particolare la Motorizzazione, anche ricavi significativi. Per questo tipo di impegno le strategie

di razionalizzazione della spesa devono in primo luogo riguardare l'impiego del personale, l'assetto organizzativo e la produttività delle strutture.

Diverso è il discorso con riguardo agli altri interventi realizzati dal Ministero dei trasporti. Si tratta in questo caso dei trasferimenti che hanno l'obiettivo di finanziare servizi di trasporto: trasferimenti per il trasporto pubblico locale, trasferimenti verso Gruppo Ferrovie dello Stato, Anas, Anac, Gruppo Tirrenia e verso le tre ferrovie locali di proprietà del Ministero. In questo caso, la criticità nell'attività di *revisione della spesa* sta nel verificare l'efficacia e l'efficienza nell'utilizzo delle risorse trasferite da parte di soggetti terzi e i risultati da questi ottenuti grazie a quelle risorse.

Vi sono poi i trasferimenti verso alcune categorie di imprese: in particolare quelle degli autotrasportatori, ma anche la cantieristica e le imprese operanti nell'armamento navale. Non è compito di una *revisione della spesa* quello di valutare la convenienza politica di questi sostegni a imprese: sicuramente sono da verificare gli utilizzi di tali fondi, la rispondenza tra erogazioni e finalità da perseguire, i gradi di effettivo utilizzo delle disponibilità.

Infine, vi sono le strutture centrali del Ministero che oltre ad assorbire pubblico impiego hanno spese di funzionamento che possono essere valutate mettendole in rapporto a quelle di altri ministeri di dimensioni paragonabili ed elaborando indicatori di efficienza.

Questa visione di sintesi per destinazioni significative di spesa porta a fare alcune considerazioni interessanti. La prima attiene alla difficoltà ad isolare allo stato attuale linee di intervento essenziali per un Ministero come quello dei trasporti, come ad esempio quelle dedicate alla sicurezza del trasporto in particolare di quello terrestre, al quale forse potrebbero essere dedicate maggiori risorse. Più in generale occorrerà riflettere sull'ordine di priorità nelle linee di intervento definite dal Ministro e su quanto la struttura attuale della spesa sia a quell'ordine correlata. Bisognerà anche valutare se e quanto il sistema di riclassificazione del bilancio per missioni e programmi introdotto recentemente, si presti con riferimento specifico per questo Ministero a dare una rappresentazione adeguata e trasparente dei principali impegni di spesa e quanto possa essere utilizzato come strumento per mettere in discussione gli attuali fattori trainanti di spesa che molto risentono dell'articolazione delle strutture più che delle finalità da conseguire.

3. Primi risultati della revisione della spesa

Le prime attività di *revisione della spesa* sviluppate con il Ministero dei trasporti sono state notevolmente facilitate dall'esistenza di un nucleo interno al Ministero, a ciò appositamente dedicato che ha permesso di potere contare su un interlocutore motivato, fortemente legittimato dal Ministro di riferimento, con una buona autonomia decisionale e competente in materia. Questo aspetto organizzativo è di fondamentale importanza e travalica l'ambito specifico nel quale si è manifestato: infatti tutte le attività di *revisione della spesa* condotte nei diversi ministeri, per essere efficaci e avere conseguenze operative, richiederebbero la definizione di nuclei dedicati (per quota parte del loro tempo) come quello istituito presso il Ministero dei trasporti.

Tornando alle attività svolte nel periodo tra giugno e settembre 2007, queste si sono orientate verso due obiettivi. Il primo è consistito nel mettere a fuoco le criticità richiamate nel paragrafo precedente e nello sviluppare un quadro delle attività svolte dal Mt utile per la prosecuzione delle attività di *revisione della spesa*.

Il secondo, più immediato, è consistito nel cimentarsi in un esercizio di *revisione della spesa* che potesse già incidere sulla legge finanziaria 2008, seguendo l'impostazione proposta dal

Ministro dell'economia e delle finanze, secondo la quale ogni aumento di spesa richiesto deve essere compensato da una pari riduzione della stessa su altre voci. Rispetto a questo secondo obiettivo va registrata con soddisfazione l'utilità del lavoro svolto e la significatività dei risultati conseguiti, pur essendo questi ancora da consolidare con l'approvazione definitiva della legge.

In particolare nel corso degli incontri del gruppo di lavoro si sono seguite queste linee di intervento essenziali:

- revisione di ogni capitolo di spesa alla ricerca di risorse non utilizzate, utilizzate male o non più in linea con le finalità di intervento politico sostenute dal Ministero;
- analisi dei trasferimenti, con particolare riguardo al sostegno del Gruppo Tirrenia ed alla situazione delle ferrovie in concessione;
- proposte di riforma regolamentare volte a conseguire miglioramenti di efficacia ed efficienza attraverso interventi sulla *governance* e l'organizzazione di enti come la Motorizzazione civile o le Capitanerie di porto.

Con riguardo all'ultimo punto sopra indicato, ci si è concentrati sulla proposta avanzata dal Ministero relativa alla possibilità di trasformare la Motorizzazione in Agenzia dei trasporti. Dopo un adeguato approfondimento, si è deciso di esaminare ulteriormente il problema operando in via preventiva una ricognizione dei livelli attuali di efficacia ed efficienza di funzionamento della Motorizzazione e rimandando a un momento successivo sia l'analisi della proposta di trasformazione in agenzia (proposta che deve essere ulteriormente esaminata in particolare con riferimento ai costi effettivi del cambiamento – che devono essere correttamente e completamente stimati – e ai problemi di inquadramento e remunerazione del personale), sia l'esame delle problematiche organizzative e gestionali delle Capitanerie di porto.

Grande attenzione è stata posta al tema delle riassegnazioni, con riferimento alla gestione economica della Motorizzazione civile. Questa genera dei ricavi cospicui che sarebbero più che sufficienti a compensare i costi di gestione. Gli utenti dei servizi sono, però, tenuti ad effettuare il pagamento di quanto dovuto solo tramite Banca d'Italia. Le somme così incassate sono gestite direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze che poi provvede a trasferirle al Ministero dei trasporti. Quest'ultimo Ministero lamenta il fatto che tale riassegnazione dei fondi avviene in ritardo e per una percentuale molto bassa delle somme realmente incassate, al punto da rendere assai complesso il mantenimento dell'equilibrio gestionale della Motorizzazione.

La richiesta di trasformazione di questo ente in agenzia era anche (e soprattutto) motivata dalla possibilità di renderlo direttamente soggetto di costi e ricavi e, quindi, di meglio gestirsi, pur mantenendo l'obbligo di lasciare a disposizione dello Stato qualunque margine positivo di gestione. Pur non essendo andati su questa strada, si è potuta sfruttare al meglio la disponibilità della Ragioneria generale dello Stato e il clima positivo creato nel gruppo di lavoro, per elaborare una proposta di inserimento in finanziaria di indicazione esplicita dei meccanismi di governo delle riassegnazioni con soglie minime definite e sufficienti, rispetto alle esigenze di funzionamento degli enti destinatari finali delle risorse che essi stessi hanno contribuito in modo determinante a generare.

Infine, il lavoro sul primo punto (quello di micro-analisi dei singoli capitoli di spesa) oltre a consentire una verifica puntuale dell'attualità e dell'utilità di scelte passate di allocazione di risorse, ha consentito di rinvenire un certo ammontare di risorse smobilizzabili in quanto legate a capitoli di spesa rimasti inutilizzati e, soprattutto, ha messo in evidenza l'esistenza di cospicui residui che è stato possibile ridurre e, almeno in parte, riassegnare a copertura di nuove spese proposte dal Ministero.

Anche se questa razionalizzazione di bilancio non può probabilmente configurarsi come una vera riduzione della spesa complessiva dello Stato, essa ha comunque liberato risorse inutilmente bloccate ed ha messo in luce l'utilità di una revisione a base zero del bilancio stesso, come si vedrà meglio nell'analisi delle proposte avanzate sviluppata qui di seguito.

A seguito degli incontri del gruppo di lavoro sul Mt, sono emerse quindi alcune proposte specifiche da parte del Mt che verranno valutate puntualmente nel merito dalla Ragioneria generale dello Stato, ma che indipendentemente dalla loro effettiva applicazione, rappresentano un primo risultato del processo di *revisione della spesa* avviato.

Le proposte presentate dal Mt per il disegno di legge finanziaria per il 2008 sono di vario genere e, in particolare, quelle discusse nell'ambito del gruppo di lavoro sono di seguito sinteticamente riportate.

1. *Norme e autorizzazioni di spesa permanenti da abrogare*

Articolo 145, comma 40, della legge 23 dicembre 2000 n. 388 (legge finanziaria per il 2001), come modificato dall'articolo 22, comma 14, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria per il 2002), che ha istituito un fondo di 5,16 mln di euro annui per la promozione di trasporti marittimi sicuri, anche mediante finanziamento di studi e ricerche. Tale norma non risulta più coerente con la nuova politica in materia della sicurezza della navigazione per cui si ritiene di poter utilizzare il relativo stanziamento a copertura di nuovi interventi.

Legge 23 agosto 2004, n. 226 all'articolo 32, comma 2, che prevede per il reclutamento di volontari di truppa del Corpo delle capitanerie di porto una spesa a regime di 76,48 mln di euro a decorrere dal 2006. Dal 2008 la predetta autorizzazione di spesa potrà essere decurtata di 0,5 mln di euro per l'anno 2008, di 2,30 mln di euro per l'anno 2009 e per 4,70 mln di euro a decorrere dall'anno 2010 a copertura dell'onere derivante dal riordino del Corpo delle capitanerie di porto.

Legge 14 marzo 2001, n. 51 che all'articolo 6 per il sistema di comunicazione per la sicurezza in mare autorizza, a decorrere dal 2001, una spesa di € 6.713.940 (L. 13.000.000.000). Di detta autorizzazione, a decorrere dall'anno 2008, possono essere utilizzati a copertura di nuovi interventi in materia di trasporti € 500.000,00.

2. *Norme di spesa a carattere temporaneo*

Legge 28 dicembre 2001, n. 448, articolo 65, comma 1, recante "Disposizioni in favore delle imprese armatrici delle unità da pesca e a tutela dell'occupazione del personale marittimo". Utilizzo dei 5 mln di euro previsti per l'anno 2007.

La legge 23 dicembre 1997, n. 454 ha autorizzato limiti di impegni quindicennali di € 25.822.845 per ciascuno degli anni 1997, 1998 e 1999 per contributi da erogare agli autotrasportatori per interventi volti alla ristrutturazione dell'autotrasporto e allo sviluppo dell'intermodalità e del trasporto combinato. Poiché la spesa utile per gli interventi è stata di circa 22 mln di euro, risultano disponibili residui per € 422,65 mln, nonché ulteriori 278 mln di euro in termini di competenza per i restanti esercizi finanziari fino al 2013. Appare quindi possibile procedere alla riduzione dell'autorizzazione di spesa per l'importo di 56.368.535 per ciascuno degli anni dal 2008 al 2012 e di 4.722.845 per il 2013 e cancellare i residui e di utilizzarli in un quadriennio, coerentemente con l'utilizzo dei residui previsto nel tendenziale delle amministrazioni pubbliche.

Il Ministero si riserva di definire la destinazione delle risorse rinvenute.

3. *Norme da modificare per migliorare l'efficacia della spesa*

L'articolo 3 comma 2-ter, della legge 22 novembre 2002, n. 265 prevede un contributo a favore degli autotrasportatori che imbarcano i propri mezzi su navi la cui copertura è autorizzata in limiti di impegno quindicennali di 20 mln di euro l'anno a decorrere dal 2003, successivamente portata al 2007. Il meccanismo dei finanziamenti in limiti di impegno prevede l'accensione di mutui da parte degli aventi diritto con il pagamento delle rate di ammortamento da parte dell'Amministrazione. Considerato che i beneficiari della predetta norma sono i piccoli proprietari per i quali non risulta agevole l'accensione di mutui e considerato che l'Unione europea ha disposto che i predetti contributi debbono essere erogati nell'arco di un triennio, si ritiene di modificare l'autorizzazione di spesa da limiti di impegno quindicennale in una assegnazione di 80 mln di euro per tre anni, atualizzando il limite di impegno e conseguendo un risparmio di 60 mln di euro in termini di interessi finanziari.

Semplificazione della procedura di riassegnazione delle entrate in materia di Motorizzazione civile per rendere più efficienti i servizi resi all'utenza. La norma proposta prevede infatti, che le riassegnazioni delle entrate versate dagli utenti per i servizi erogati dal Dipartimento dei trasporti terrestri affluiscono regolarmente ed in tempi più brevi sui capitoli di spesa. Tale procedimento, inoltre, consente di introdurre elementi di certezza sull'entità ed i tempi della disponibilità di fondi che costituiscono i presupposti fondamentali per una razionale programmazione dell'azione amministrativa e per assicurare, quindi, un regolare funzionamento agli uffici che erogano i servizi all'utenza.

Nell'ambito della razionalizzazione e riqualificazione della spesa si propone una ripartizione dei trasferimenti all'Enac, previsti dall'articolo 7 del decreto legislativo 25 luglio 1997, n. 250 ed iscritti nella Tabella C della legge finanziaria, in modo da poter tener ben distinti gli oneri necessari per il funzionamento dell'Enac da quelli per oneri di servizio pubblico e oneri per investimenti.

Le somme assegnate alle Autorità portuali per la realizzazione di opere infrastrutturali, qualora non utilizzate, saranno riutilizzate, mediante il sistema della riassegnazione delle entrate, per finanziare altre opere di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti.

Revisione della normativa sulle quote dei piloti. Gli articoli da 118 a 123 del d.d.r. 15 febbraio 1952, n. 328 recante "Approvazione del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione (navigazione marittima)", sono modificati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei trasporti, al fine di ridefinire la disciplina delle quote dei piloti in relazione alle condizioni di salute ed all'età prevista per la permanenza in servizio, ai criteri per la ripartizione dei proventi, all'istituzione di un regime di trattamento di fine servizio da remunerarsi all'interno della tariffa di pilotaggio e di un regime di partecipazione ai proventi per i piloti cancellati dal registro alternativo al predetto trattamento, alla previsione dei diritti dei piloti pensionati e delle vedove e degli orfani dei piloti deceduti, con l'obiettivo di ridurre e rendere omogenea in tutti i porti l'incidenza del sistema delle quote sulle tariffe del servizio di pilotaggio.

Semplificazione amministrativa in materia di approvazione dei piani regolatori portuali. Il piano regolatore di ciascun porto rientrante nella circoscrizione territoriale di un'Autorità portuale è adottato dal Comitato portuale e viene trasmesso al comune o ai comuni interessati per l'espressione dell'intesa. L'intesa si intende raggiunta qualora da parte del comune o dei comuni interessati non sia comunicato all'Autorità portuale un motivato diniego entro centoventi giorni dalla ricezione della richiesta.

Regolazioni delle partite debitorie dei disavanzi delle ferrovie concesse ed in gestione governativa. Bisognerà sostituire il termine del 31 agosto 2005, previsto dall'articolo 31 del d.l. 10/01/2006 convertito nella l. n. 80/2006, con il termine del 10 gennaio 2006, coincidente con

l'entrata in vigore del decreto-legge, ciò al fine di ovviare alle gravi criticità riscontrate dalle aziende del settore nella predisposizione ed approvazione dei bilanci 2005, a causa dell'efficacia retroattiva della disposizione legislativa emanata nel gennaio 2006.

Contratto collettivo 2004-2005 relativo al trasporto pubblico locale. Si propone di unificare le modalità attuative dei trasferimenti erariali rispettivamente previsti dall'articolo 23, comma 1 del d.l. n. 355/2003, convertito nella l. n. 47/2004 e dall'articolo 1, commi 2 e 3 del d.l. n. 16/2005, convertito nella l. n. 58/2005, aventi la stessa natura e lo stesso scopo, uniformandole a quelle contemplate da quest'ultima legge, secondo cui l'erogazione a favore delle imprese interessate è effettuata a cura delle regioni, previa provvista da parte dello Stato.

4. Norme che non dovrebbero comportare oneri in termini di indebitamento netto

Ricapitalizzazione delle ferrovie di proprietà dello Stato (Fal; Fc; Ferrovie sud-est). Le società di proprietà del Ministero dei trasporti (Ferrovie della Calabria srl, Ferrovie appulo lucane srl e Ferrovie del sud est srl) hanno attualmente un capitale sociale di 12.000 euro (euro dodicimila) che pone le società medesime al rischio permanente di procedura fallimentare. Tale rischio risulta ulteriormente amplificato: a) dai crediti che le società medesime vantano per circa 16 mln di euro nei confronti delle Regioni Puglia, Basilicata e Calabria per i servizi erogati negli anni 2004-2005 ma riconosciuti dalle Regioni medesime solo a condizione che i trasferimenti dallo Stato alla Regione siano adeguati in applicazione dell'articolo 20 del d.lgs. 422/97 (tale applicazione non risulta effettuata dal 2001 ad oggi) b) dalle sopravvenienze passive relative a fatti o atti antecedenti il 31.12.2000 e non comunicate al Ministero dei trasporti entro il 31.08.2005. Tali sopravvenienze erano da porre a carico del Ministero dei trasporti sino all'entrata in vigore della l. n. 80/2006 che ha escluso, per tutte le aziende del settore, che il relativo onere possa essere posto a carico dello Stato.

4. Valutazione della prima fase e sviluppi futuri

La valutazione di questa prima fase di lavoro è senz'altro positiva. Si è trovato un metodo efficace e il gruppo ha dimostrato di avere le competenze e le motivazioni giuste per ottenere risultati concreti. Parte di questi risultati dovrebbero essere già apprezzabili a partire dalla legge finanziaria 2008 e questo costituirà un ulteriore stimolo a proseguire con ancora maggiore energia sulla strada intrapresa.

Guardando al prossimo futuro di seguito si esplicita una lista di possibili obiettivi relativi al proseguimento delle attività di *revisione della spesa* per il Ministero dei trasporti. Dati i limiti di risorse e di tempo, non tutti gli obiettivi saranno conseguibili prima dell'inizio del prossimo esercizio finanziario, ovvero in corrispondenza della preparazione della legge finanziaria 2009. Sarà per questo opportuno concordare con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero dei trasporti l'ordine di priorità da attribuire alle linee di azione che seguono:

- definire le finalità perseguite con ciascuna linea di spesa, sviluppare indicatori di risultato e approfondire l'analisi di efficacia ed efficienza complessiva del Ministero;
- intraprendere una approfondita analisi degli assetti organizzativi attuali della Motorizzazione civile e delle Capitanerie di porto. Sfruttando la distribuzione territoriale delle due organizzazioni sarà possibile definire *benchmark* e valutare l'efficienza relativa di ciascuna sottounità promuovendo programmi di allineamento alla *performance* delle unità più virtuose. Occorrerà inoltre sviluppare una analisi relativa alla struttura ed alle modalità di impiego del personale;

- a valle dell'analisi precedente sarà possibile prendere in considerazione ipotesi di riforma regolamentare sia con riguardo alla Motorizzazione civile che alle Capitanerie di porto;
- approfondire le 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;
- dovrà essere sviluppata una analisi costi e benefici relativa a tutti i trasferimenti alle imprese, in particolare con riferimento a quelle dell'autotrasporto, della cantieristica e dell'armamento navale;
- dovrà essere ripreso e approfondito il lavoro microanalitico sui singoli capitoli di bilancio volto a reperire risorse inutilizzabili o opportunamente smobilizzabili.

APPENDICE – Il lavoro svolto

Le attività sopra richiamate sono state svolte sotto il coordinamento della Commissione tecnica sulla finanza pubblica coadiuvata dalla propria Segreteria e grazie al contributo di numerosi soggetti appartenenti ai seguenti uffici: il nucleo interno al Ministero dedicato alle attività di revisione della spesa, la Rgs con i "bilancisti" di competenza e con il neo-costituito Ufficio studi, l'Igop e infine l'Igae. Gli incontri di lavoro sono cominciati il 25 giugno 2007. Ne sono seguiti tre nel mese di luglio, uno nel mese di agosto e due nel mese di settembre dello stesso anno, prima della stesura di questo documento di sintesi e aggiornamento.

Sono stati prodotti numerosi documenti da parte del nucleo del Mt e pareri di merito da chi, nel Ministero dell'economia, ha la competenza di valutare tali proposte. Inoltre, sono stati forniti materiali ed elaborazioni su specifiche richieste della Commissione, riguardanti alcuni capitoli di spesa e elaborati tecnici su proposte avanzate del Mt in vista delle proposte per il disegno di legge finanziaria per il 2008, fatte pervenire dal Mt al Ministero dell'economia il 10 settembre, secondo le forme previste dal d.p.c.m. del 3 luglio 2007. Altri documenti e prime elaborazioni sono stati forniti da diversi uffici del Ministero dell'economia e dall'Ufficio studi della Rgs.

D – Ministero dell'interno

INDICE

Sintesi	101
1. Struttura e dinamica recente della spesa	102
2. Criticità desumibili dai dati di bilancio.....	106
2.1. <i>La spesa per consumi intermedi e la significatività del bilancio.....</i>	<i>106</i>
2.1.1. <i>I debiti pregressi.....</i>	<i>106</i>
2.1.2. <i>La significatività del bilancio.....</i>	<i>107</i>
2.2. <i>La spesa per il personale</i>	<i>108</i>
3. Le criticità di fondo e il programma di lavoro per i prossimi mesi.....	110
3.1. <i>L'adeguatezza delle risorse e i modelli organizzativi.....</i>	<i>110</i>
3.2. <i>La spesa pubblica in ordine pubblico e sicurezza in Italia e in Europa.....</i>	<i>112</i>
3.2.1. <i>I dati su reati e numerosità delle Forze dell'ordine.....</i>	<i>113</i>
3.2.2. <i>I dati finanziari.....</i>	<i>115</i>
3.2.3. <i>Il Rapporto "Funzioni-Risorse" del Ministero dell'interno</i>	<i>117</i>
3.3. <i>La distribuzione territoriale delle risorse e gli indicatori di output.....</i>	<i>118</i>
BOX – Indicatori di output e outcome per l'ordine pubblico e la sicurezza: esperienze straniere.....	123
APPENDICE – Il lavoro svolto	126

Tabelle

<i>Tab.1</i>	– Ministero dell'interno: stanziamenti di competenza, impegni e pagamenti
<i>Tab.2</i>	– Ministero dell'interno: impegni per categoria economica
<i>Tab.3</i>	– Ministero dell'interno: impegni per Centro di responsabilità
<i>Tab.4</i>	– Il bilancio del Ministero dell'interno
<i>Tab.5</i>	– Situazione debitoria a tutto il 2006
<i>Tab.6</i>	– Ministero dell'interno: personale a tempo indeterminato per tipologia di contratto
<i>Tab.7</i>	– Ministero dell'interno: personale della Polizia
<i>Tab.8</i>	– Ministero dell'interno: personale dei Vf
<i>Tab.9</i>	– Numero di reati per 100.000 abitanti
<i>Tab.10</i>	– Spesa pubblica in ordine pubblico e sicurezza in percentuale del Pil
<i>Tab.11</i>	– Variazione percentuale cumulata della spesa
<i>Tab.12</i>	– Composizione percentuale della spesa pubblica in ordine pubblico e sicurezza
<i>Tab.13</i>	– Spesa pubblica in ordine pubblico e sicurezza in percentuale del Pil
<i>Tab.14</i>	– Agenti di Pubblica sicurezza per abitante
<i>Tab.15</i>	– Personale delle Prefetture in rapporto alla popolazione residente

Figure

<i>Fig.1</i>	– Stanziamenti di competenza e impegni
<i>Fig.2</i>	– Numero di agenti di Polizia per 100.000 abitanti
<i>Fig.3</i>	– Incidenza di reati e Polizia per 100.000 abitanti
<i>Fig.4</i>	– Spesa per ordine pubblico e sicurezza/totale della spesa pubblica in percentuale del Pil
<i>Fig.5</i>	– Personale delle Prefetture per 10.000 abitanti e popolazione della relativa circoscrizione

Sintesi

Nel 2006, a consuntivo, le uscite del bilancio del Ministero dell'interno sono state pari a circa 28 mld. I compiti tradizionali svolti dal Ministero – le relazioni finanziarie con gli Enti locali, la rete delle Prefetture, le funzioni di Pubblica sicurezza – assorbono oltre il 90% della spesa totale. La spesa al netto dei trasferimenti agli enti locali (che costituiscono oltre il 50% della spesa totale) e delle spese elettorali, un aggregato che meglio rappresenta le risorse utilizzate per finanziare le attività del Ministero, è passata da 9 mld nel 2002 a 11,8 nel 2006. La maggior parte dell'incremento di spesa realizzato nel periodo 2002-2006 è imputabile alla spesa per il personale, che nel periodo è cresciuta del 25%, a fronte di un'occupazione sostanzialmente stabile.

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.

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 risorse e compiti. Tuttavia, essa assume implicitamente che non vi siano margini di miglioramento nei modelli organizzativi delle attività del Ministero tali da aumentare l'efficienza dell'utilizzo delle risorse attuali. Per quanto riguarda la funzione di Pubblica sicurezza, il confronto internazionale con paesi simili al nostro porta a risultati contrastanti e deve essere approfondito.

Affrontare il tema dei modelli organizzativi di attività complesse come quelle che vedono coinvolto il Ministero dell'interno – dalla Pubblica sicurezza alla Protezione civile e alla rappresentanza del Governo centrale nel territorio – porta a considerare delicati problemi di disegno dell'assetto istituzionale e distribuzione delle competenze tra vari centri di responsabilità. Sono problemi ben presenti ai policy makers, a giudicare dai vari tentativi di riforma degli ultimi anni, tuttavia spesso soggetti a successivi ripensamenti.

Un sotto-insieme di questi problemi concerne, ad assetto istituzionale dato, l'efficienza della distribuzione delle risorse nel territorio. Si tratta di una linea di indagine che può essere utilmente applicata alle Prefetture, alle Forze di pubblica sicurezza, ai Vigili del fuoco. Ad esempio, nel caso delle Forze di polizia, l'articolazione territoriale fa registrare la presenza di 1.851 presidi della Polizia di Stato, di cui 360 Commissariati di pubblica sicurezza e di 6.140 presidi dell'Arma dei carabinieri, tra cui 4.632 stazioni.

Un'analisi preliminare applicata alla distribuzione territoriale del personale delle Prefetture indica che vi sono importanti spazi potenziali di miglioramento dell'efficienza, sfruttando economie di scala e correggendo l'influenza della collocazione geografica sulla dimensione degli uffici. A titolo puramente esemplificativo, considerando soltanto le economie di scala, se il rapporto tra personale e popolazione della Provincia fosse oggi per le 66 Prefetture

con popolazione inferiore a 500.000 abitanti lo stesso di quello medio delle 35 Prefetture con più di 500.000 abitanti, si libererebbe il 27,4% del personale totale delle Prefetture.

Il programma di lavoro della revisione della spesa nei prossimi mesi approfondirà i temi qui delineati, con l'obiettivo di giungere a proposte puntuali e supportate da evidenze più solide di quelle di cui attualmente disponibili. In particolare:

- elaborazione di una proposta per migliorare il grado di significatività del bilancio di previsione del Ministero, eliminando la divergenza sistematica tra previsioni e consuntivi;
- analisi dei fattori che hanno determinato l'evoluzione recente della spesa per il personale, con particolare attenzione alle politiche retributive;
- approfondimento dei confronti internazionali sulla spesa per ordine pubblico e sicurezza;
- analisi dell'efficienza della distribuzione territoriale delle Prefetture e delle Forze di polizia (Polizia di Stato e Carabinieri) con l'obiettivo di giungere a proposte di revisione dell'attuale assetto.

1. Struttura e dinamica recente della spesa

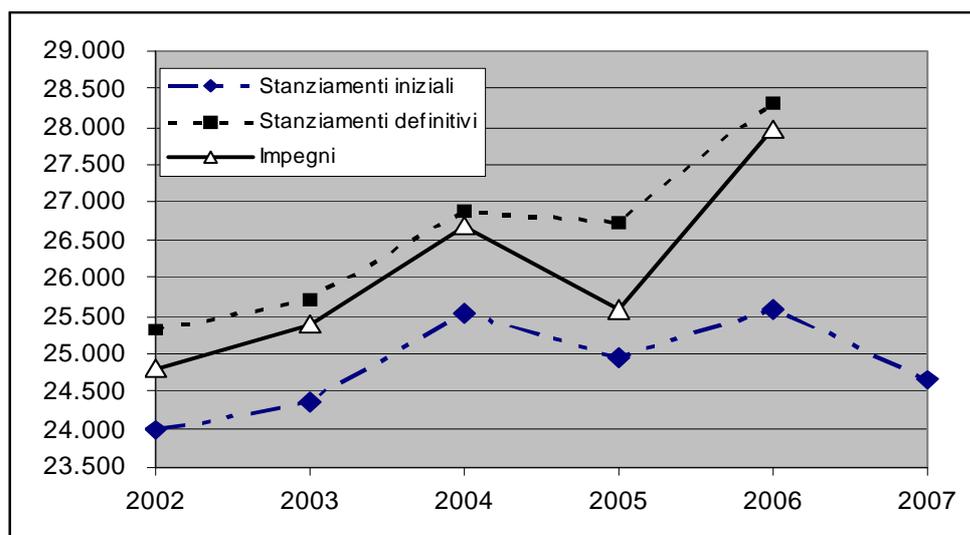
Il punto di partenza dell'analisi non può che essere nelle cifre esposte nel bilancio del Ministero dell'interno. La tabella 1 ripercorre in sintesi le fasi della gestione del bilancio: dagli stanziamenti iniziali e definitivi di competenza ai consuntivi (di competenza e di cassa, ovvero impegni e pagamenti). Le tabelle successive si concentrano sugli impegni. Nella tabella 2 la spesa è classificata per categorie economiche, nella tabella 3 per Centri di responsabilità (il Gabinetto e i cinque Dipartimenti del Ministero). La tabella 4 è, in pratica, un incrocio delle due tabelle precedenti con una disaggregazione più fine delle categorie economiche per mettere in evidenza con più chiarezza quali sono le principali voci di spesa del Ministero.

Tab. 1 MINISTERO DELL'INTERNO: STANZIAMENTI DI COMPETENZA, IMPEGNI E PAGAMENTI (mln di euro)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Stanziamenti iniziali di competenza	23.990	24.348	25.527	24.952	25.580	24.662
Stanziamenti definitivi di competenza	25.315	25.715	26.898	26.749	28.311	
Impegni	24.813	25.388	26.700	25.581	27.971	..
Pagamenti	26.540	25.339	25.587	25.981	26.971	..

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

Fig. 1 STANZIAMENTI DI COMPETENZA E IMPEGNI



Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

Tab. 2 MINISTERO DELL'INTERNO: IMPEGNI PER CATEGORIA ECONOMICA (mln di euro)

	2002		2003		2004		2005		2006	
	v.a.	v.a.	var. annua %							
SPESE CORRENTI	21.105	21.858	3,6	23.457	7,3	22.833	-2,7	25.191	10,3	
Redditi di lavoro dipendente	6.522	6.777	3,8	7.195	5,9	7.427	3,7	8.075	8,7	
Consumi intermedi	1.293	1.690	30,7	1.983	17,3	1.924	-3,0	2.151	11,8	
Imposte pagate sulla produzione	433	454	4,9	476	4,9	495	4,0	542	9,5	
Trasferimenti correnti a PA	12.629	12.591	-0,3	13.367	6,2	12.648	-5,4	13.982	10,5	
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	119	167	40,3	161	-3,6	195	21,1	260	33,5	
Trasferimenti correnti a imprese	8	29	268,4	142	398,2	13	-90,8	58	343,1	
Trasferimenti correnti a estero	8	27	238,7	23	-14,8	32	39,1	11	-65,2	
Interessi passivi e redditi da capitale	1	0	-85,7	0	-78,1	0	813,4	0	-90,9	
Poste correttive e compensative	63	63	-0,2	60	-4,8	59	-2,0	52	-11,4	
Altre uscite correnti	30	61	103,3	50	-18,0	39	-22,0	59	51,3	
SPESE CONTO CAPITALE	3.708	3.530	-4,8	3.243	-8,1	2.748	-15,3	2.780	1,2	
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	512	644	25,9	733	13,9	803	9,5	928	15,6	
Contributi agli investimenti	3.195	2.885	-9,7	2.509	-13,1	1.944	-22,5	1.847	-5,0	
Contributi agli investimenti a imprese	0	0	-1,0	0	-31,3	0	0,0	0	-62,6	
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	1	1	0,0	1	0,0	1	0,0	6	968,1	
Altri trasferimenti in conto capitale	0	0		0		0		0		
TOTALE	24.813	25.388	2,3	26.700	5,2	25.581	-4,2	27.971	9,3	

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

Tab. 3 MINISTERO DELL'INTERNO: IMPEGNI PER CENTRO DI RESPONSABILITA' (mln di euro)

	2002		2003		2004		2005		2006	
	v.a.	v.a.	var. annua %							
Gabinetto	65	93	44,4	94	1,1	91	-3,7	83	-8,1	
Affari interni e territoriali	16.647	16.669	0,1	16.969	1,8	15.858	-6,5	16.829	6,1	
Vigili del fuoco	1.367	1.470	7,5	1.734	18,0	1.656	-4,5	1.858	12,2	
Libertà civili e immigrazione	146	301	106,8	376	24,7	238	-36,8	322	35,5	
Pubblica sicurezza	6.588	6.854	4,0	7.526	9,8	7.738	2,8	8.262	6,8	
Politiche del personale	..	..	..	..	..	..	..	617	10,0
TOTALE	24.813	25.388	2,3	26.700	5,2	25.581	-4,2	27.971	9,3	

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

Nel 2006, a consuntivo, le uscite (impegni) del bilancio del Ministero dell'interno sono state pari a circa 28 mld. I compiti tradizionali svolti dal Ministero – le relazioni finanziarie con gli enti locali, la rete delle Prefetture e le funzioni di Pubblica sicurezza - assorbono oltre il 90% della spesa totale (tab. 4).

Dal punto di vista amministrativo (tab. 3), questi gruppi di spese ricadono, nelle competenze del Dipartimento degli affari interni e territoriali (d'ora in poi Ait), 16,8 mld, del nuovo Dipartimento delle politiche del personale dell'Amministrazione civile (Pp), 0,6 mld, e del Dipartimento della pubblica sicurezza (Ps), 8,3 mld. Vi è poi il Dipartimento dei vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile (Vf) con 1,9 mld. Gli altri due centri di responsabilità del Ministero, il Dipartimento delle libertà civili e immigrazione (Lci) e il Gabinetto (G), gestiscono circa 400 mln. Di rilievo tra le spese di competenza del primo quelle in materia di immigrazione e quelle di natura assistenziale o risarcitoria (a favore dei ciechi, delle vittime del terrorismo e della mafia, ecc.). Tra quelle del Gabinetto, le spese per il Sisde.

Più di metà della spesa totale, per la precisione il 57%, è costituita da trasferimenti agli enti locali - 14 mld di parte corrente e 1,8 mld in conto capitale - che rientrano quasi integralmente nella responsabilità degli Ait (tab. 4). La parte restante della spesa di questo Dipartimento, insieme con quella delle Pp, è riconducibile alla rete delle Prefetture: 837 mln di spese per il personale (redditi da lavoro dipendente e Irap), 652 mln di spese per consumi intermedi, delle quali 442 mln sono costituite da spese elettorali e 210 mln riconducibili al funzionamento degli uffici.

La spesa della Ps, 8,3 mld, è 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 mld (che includono 375 mln per fitti e altri consumi intermedi relativi ai Carabinieri), quella per investimenti di 0,6 mld.

La spesa dei Vf è di 1,9 mld, di cui 1,6 per il personale e circa 0,2 mld per consumi intermedi. Quella delle LCI è di 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. Infine, la spesa del Gabinetto: 83 mln, di cui 53 destinati al Sisde.

Tab. 4 IL BILANCIO DEL MINISTERO DELL'INTERNO (mln di euro)

	2002	2003	2004	2005	2006
PREFETTURE (AFFARI INTERNI E TERRITORIALI)	823	1.195	1.096	1.266	1.632
Personale	651	745	724	733	837
Spese elettorali	7	207	159	179	442
Uffici statali in nuove province	0	0	0	0	37
Fitti e manutenzione	48	58	73	79	80
Spese postali e di notifica	60	83	58	62	42
Progetti finalizzati di investimento nel Mezzogiorno	0	0	0	115	110
Altre spese	57	103	82	99	84
PUBBLICA SICUREZZA	6.588	6.854	7.526	7.738	8.262
Personale	5.128	5.234	5.466	5.747	6.157
Fitti e manutenzione Polizia e Carabinieri	349	380	660	637	565
Utenze Polizia e Carabinieri	173	200	260	214	217
Casermaggio Polizia e Carabinieri	85	78	66	62	94
Missioni Polizia e Carabinieri	84	116	108	121	92
Mezzi di trasporto	74	80	79	84	93
Collaboratori di giustizia	88	65	65	68	60
DIA	26	26	24	23	24
Contrasto Immigrazione clandestina	11	35	29	35	34
Famiglie delle vittime del dovere	7	9	8	34	25
Progetti di investimento in informatica e telecomunicazioni	28	33	34	52	217
Opere, infrastrutture e impianti Polizia, Carabinieri, GdF, VF	349	342	475	406	445
Altre spese	186	257	253	254	238
VIGILI DEL FUOCO	1.367	1.470	1.734	1.656	1.858
Personale	1.136	1.202	1.409	1.393	1.573
Fitti e utenze	48	52	64	59	65
Mezzi di trasporto	47	50	70	47	43
Investimenti	74	98	102	90	94
Altre spese	62	67	90	68	83
GABINETTO E DIP. LIBERTA' CIVILI E IMMIGRAZIONE	210	393	468	328	405
Personale LCI e G	30	40	42	43	50
Immigrazione LCI	84	198	170	142	154
Sisde	46	68	69	61	53
Fondi risarcitori e assistenziali	29	48	170	56	119
Ciechi e invalidi civili	15	15	3	4	11
Altre spese LCI e G	6	24	14	20	17
TRASFERIMENTI AD ENTI LOCALI	15.824	15.476	15.876	14.593	15.815
Finanziamento ordinario di parte corrente	12.130	12.282	12.835	12.140	13.431
Finanziamento ordinario di conto capitale	2.840	2.643	2.297	1.730	1.617
Contributo libri di testo	103	103	103	103	103
Contributo straordinario Palermo e Napoli	98	98	98	98	100
Altri trasferimenti per finalità specifiche	653	350	542	522	564
TOTALE MINISTERO	24.813	25.388	26.700	25.581	27.971

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

Per valutare la dinamica recente, dal 2002 al 2006, delle spese del Ministero è conveniente considerare la spesa stessa al netto dei trasferimenti agli enti locali (nel complesso rimasti invariati in termini nominali: 15,8 mld sia nel 2002 sia nel 2006) e delle spese elettorali (7 mln nel 2002 e 442 mln nel 2006, anno in cui si sono svolte elezioni politiche). La spesa al netto di queste due voci è passata da 9 mld nel 2002 a 11,7 nel 2006 (+2,7 mld), un incremento di circa il 31% in quattro anni.

La maggior parte dell'incremento è imputabile alle spese per il personale (che si possono ricavare dalla tabella 2, sommando alla voce "redditi da lavoro dipendente" la voce "imposte pagate sulla produzione", che coincide con l'Irap relativa alle retribuzioni dei dipendenti) passate da 6,9 a 8,6 mld (1,7 mld, corrispondenti a un +25%). In termini assoluti, gli incrementi più importanti sono di pertinenza della Ps e dei Vf, ma la crescita in termini relativi è molto più intensa nei Dipartimenti più piccoli (cfr. tab. 4).

Importante è stata anche la crescita della spesa per consumi intermedi (al netto delle spese elettorali): 423 mln (+34%), concentrati per tre quarti nella Ps su voci quali fitti, utenze, manutenzione, casermaggio, che, come si è detto, spesso riguardano sia Polizia di Stato sia Carabinieri (per il dettaglio, tab. 4).

La spesa classificata come "trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali" e "trasferimenti a imprese" è più che raddoppiata, passando da 128 a 318 mln (+190 mln). Una parte dell'incremento in termini assoluti è riconducibile alle politiche per l'immigrazione (+70 mln). La parte restante deriva dall'aumento dei vari fondi di natura assistenziale e risarcitoria (la cui spesa si è triplicata).

Gli investimenti fissi sono aumentati di 416 mln (da 512 mln nel 2002 a 928 mln nel 2006), ovvero dell'81%. Si tratta di spesa riconducibili in gran parte alla PS e agli Ait, per due progetti finalizzati indirizzati alle regioni meridionali.

2. Criticità desumibili dai dati di bilancio

2.1. La spesa per consumi intermedi e la significatività del bilancio

La spesa per il personale e quella per consumi intermedi rappresentano insieme quasi il 90% della spesa del Ministero (al netto dei trasferimenti agli enti locali e delle spese elettorali) e alla loro dinamica è imputabile circa l'80% dell'incremento totale della spesa nel periodo 2002-2006. È quindi ovvio concentrare, almeno in una prima fase, la *revisione della spesa* su queste due categorie di spesa e quindi sull'organizzazione delle attività del Ministero.

Prima di questo, tuttavia, è opportuno un approfondimento sulla rappresentazione che il bilancio dà della spesa per consumi intermedi, che serve a parziale correzione dell'analisi svolta nel paragrafo precedente. In realtà, il consuntivo di competenza (gli impegni) non è fedelmente rappresentativo della spesa dell'anno. In questa area vi è una notevole discrasia tra la dimensione finanziaria e quella reale.

2.1.1. I debiti pregressi

Per chiarire la questione è utile un esempio che riguarda i fitti dei locali delle Prefetture. Negli ultimi anni, gli stanziamenti sono sistematicamente inferiori alle necessità di spesa, costituite dai contratti di affitto stipulati (quantificate dal Ministero in circa 47 mln di euro l'anno) con la conseguente creazione di debiti nei confronti di terzi. Periodicamente vengono stanziati in bilancio somme destinate a ripianare i debiti del passato, ma lo stanziamento per le spese annuali resta insufficiente. Di conseguenza, pur in presenza di una crescita degli impegni (passati per questa voce da 36,5 mln nel 2002 a 40,8 mln per il 2006) le obbligazioni giuridiche assunte hanno determinato il formarsi di una situazione debitoria, a tutto il 2006 pari a 28 mln. Nei capitoli ordinari di spesa vengono quindi stanziati risorse sia per finanziare la spesa di competenza dell'anno sia per ripianare debiti pregressi. Per evitare violazioni del principio di

annualità del bilancio, sarebbe preferibile appostare le somme destinate al ripiano dei debiti in capitoli distinti da quelli ordinari.

Tab. 5 SITUAZIONE DEBITORIA A TUTTO IL 2006 (mln di euro)

Dipartimenti e principali voci di spesa	
Pubblica sicurezza	188,3
<i>di cui: Fitto locali caserme PS</i>	30,6
<i>Riscaldamento caserme PS</i>	30,4
<i>Riscaldamento caserme Carabinieri</i>	22,4
<i>Manutenzione locali privati carabinieri</i>	10,0
<i>Canoni energia elettrica carabinieri</i>	9,6
Politiche del personale dell'amm.ne civile	65,0
<i>di cui: Fitto locali</i>	27,6
<i>Spese postali e di notifica</i>	33,4
Affari interni e territoriali	83,4
<i>di cui: Rimborsi ai Comuni per spese elettorali</i>	80,0
Vigili del fuoco	71,6
<i>di cui: Fitto locali</i>	19,8
<i>Riscaldamento, illuminazione, forza motrice</i>	27,3
<i>Gestione e noleggio automezzi</i>	10,0
TOTALE	408,3

Fonte: Ministero dell'interno, *Funzioni-Risorse*, maggio 2007

Quello descritto non è certo l'unico caso. La formazione di debiti pregressi su voci di spesa per consumi intermedi (e, recentemente, anche su voci minori di spesa per il personale) è un fenomeno abbastanza diffuso, collegato alle reiterate manovre di taglio di tali spese degli anni 2000. Nel complesso, a tutto il 2006 l'esposizione debitoria assomma a 408 mln. La tabella 5 ne fornisce il dettaglio.

2.1.2. La significatività del bilancio

La questione dei debiti pregressi è solo uno degli elementi che mina la significatività del bilancio del Ministero dell'interno. In linea generale, si osservano differenze sistematiche tra stanziamenti iniziali, stanziamenti definitivi e impegni (vedi fig. 1): gli stanziamenti iniziali sono sempre ben inferiori a quelli definitivi, gli impegni sono più vicini agli stanziamenti definitivi ma comunque sempre inferiori. Per di più, la divergenza tende negli ultimi anni ad ampliarsi. È in parte un fenomeno generale per tutto il bilancio dello Stato, che dipende dalle technicalità della fase di gestione del bilancio, durante la quale avvengono riallocazioni e assegnazioni di somme da capitoli con natura di fondi, spesso collocati nel bilancio del Ministero dell'economia. La dimensione del fenomeno nel caso del Ministero dell'interno suggerisce, tuttavia, 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.

Effetti analoghi ha la mancata riassegnazione di somme registrate in entrata. Nel bilancio dello Stato affluiscono in entrata somme che sono riservate a particolari capitoli di spesa del Ministero dell'interno. Un esempio sono gli introiti della Polizia di Stato e dei Vigili del fuoco per servizi svolti in regime di convenzione con terzi (privati, enti locali, regioni). Normalmente queste somme dovrebbero essere riassegnate ai relativi capitoli di spesa nel bilancio di

assestamento. Per effetto di una disposizione della legge finanziaria 2006 (art. 1, comma 46) tali riassegnazioni sono soggette a un limite non derogabile. La mancata riassegnazione comporta importanti difficoltà gestionali. Nel caso di somme relative al perfezionamento di contratti di servizi (sicurezza aeroporti, servizi antidroga, ecc.), si arresta il procedimento amministrativo, non essendo più possibile stipulare ed approvare i relativi contratti di appalto. Nel caso delle indennità al personale della Polizia di Stato e dei Vigili del fuoco, per i servizi svolti in convenzione, ne deriva un contenzioso che vede l'Amministrazione soccombere e liquidare anche somme a titolo di interesse e rivalutazione monetaria. A tutto il 2006, l'importo complessivo delle mancate riassegnazioni è pari a 220 mln.

Infine, è da segnalare una fattispecie specifica del 2006, relativa alla particolare modalità con cui sono stati registrati contabilmente gli effetti di un provvedimento di riduzione degli stanziamenti per spese relative a consumi intermedi (d.l. 223/2006). La riduzione di spesa è stata registrata, in base alla citata normativa, come impegno e poi versata in conto entrate. Ne risulta che per il 2006 il dato degli impegni come risulta a consuntivo (il dato utilizzato nelle tabb. 1-4) è in realtà una sopravvalutazione della "vera" spesa. Per dare un esempio della dimensione del fenomeno, per consumi intermedi del Dipartimento della pubblica sicurezza nel 2006 sono stati così impegnati 37,4 mln che costituiscono circa il 10% dell'incremento "apparente" di spesa per consumi intermedi del Dipartimento nel periodo 2002-2006.

Riassumendo, la significatività del bilancio nel caso del Ministero dell'interno – ma il problema è comune ad altri ministeri – non è soddisfacente. Gli stanziamenti iniziali del bilancio di previsione, che vengono sistematicamente integrati nel corso della gestione del bilancio, non costituiscono una base sufficientemente certa per la programmazione annuale delle attività. Nel bilancio consuntivo si seguono modalità di registrazione che, *stricto sensu*, violano i principi di annualità (il trattamento dei debiti pregressi) e di veridicità (il caso degli impegni e accantonamenti ex d.l. 223/2006). È evidente come questi problemi siano in buona parte un riflesso della situazione generale del bilancio pubblico e, nella specifico, dell'approccio eminentemente finanziario che la politica di bilancio ha seguito negli ultimi anni. La successione di interventi di riduzione degli stanziamenti, a partire dal decreto taglia-spese del 2002, non si è finora accompagnata a una consistente e sistematica riconsiderazione delle attività e dell'organizzazione dell'Amministrazione. In queste condizioni, non è sorprendente che il risultato sia stato la creazione di debiti pregressi e una scarsa significatività del bilancio.

Si deve dare atto, comunque, che l'Amministrazione ha messo a punto negli ultimi due anni un sistema organico di controllo di gestione eminentemente orientato alla ridefinizione dei processi gestiti e all'analisi comparata nell'ambito delle reti territoriali (Prefetture, Questure, Comandi provinciali dei Vigili del fuoco).

2.2. La spesa per il personale

La crescita della spesa per il personale nel periodo 2002-2006 è stata superiore alla crescita media di questa voce per il complesso del bilancio dello Stato (in quattro anni, 24% per il Ministero dell'interno contro il 21% per il complesso del bilancio statale).

Il personale del Ministero è nel complesso di 163.000 unità, delle quali due terzi appartengono alla Polizia di Stato e un quinto circa al Corpo dei vigili del fuoco (tab. 6). La parte restante (circa il 14%) è composta da personale civile del comparto dei ministeri e dal personale della carriera prefettizia. Nel periodo 2002-2006 si riscontra una diminuzione del personale totale di circa il 2%, che corrisponde a poco più di 3.400 unità, concentrata negli ultimi due anni.

Tab. 6 MINISTERO DELL'INTERNO - PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO (unità)

	2002	2003	2004	2005	2006
Ministeri	21.166	20.994	20.884	21.053	20.989
Corpi di Polizia	109.141	110.248	110.718	109.780	108.593
Carriera prefettizia	1.480	1.473	1.436	1.470	1.492
Corpo dei VF	34.660	34.145	33.650	32.721	31.937
TOTALE	166.447	166.860	166.688	165.024	163.011

Fonte: Conto annuale Rgs

La diminuzione riguarda il personale della Polizia e dei Vigili del fuoco (cfr. tab. 6). In entrambi i casi, si tratta di personale “non effettivo” o “ausiliario”. Per la Polizia i non effettivi (ausiliari e allievi) sono diminuiti di circa 1.000 unità (tab. 7). Per i Vigili del fuoco, con l’abolizione della leva militare il numero degli ausiliari (3.000 nel 2002) si è azzerato (tab. 8). La consistenza del personale effettivo si mantiene, invece, sostanzialmente stabile per entrambi i Corpi.

Tab. 7 MINISTERO DELL'INTERNO - PERSONALE DELLA POLIZIA (unità)

POLIZIA	2002	2003	2004	2005	2006
1. Effettivi	106.277	106.042	106.518	107.254	106.572
Dirigenti	1.002	1.001	999	972	945
Tratt. superiore	1.017	1.097	1.221	1.312	1.179
Non Dirigente	104.258	103.944	104.298	104.970	104.448
2. Non effettivi	3.065	4.448	4.508	2.904	2.021
Ausiliari	2.949	3.259	3.402	2.433	1.306
Allievi	116	1.189	1.106	471	715
3. Personale distaccato	201	330	363	378	
TOTALE (1+2-3)	109.141	110.160	110.663	109.780	108.593

Fonte: Conto annuale Rgs

Tab. 8 MINISTERO DELL'INTERNO - PERSONALE DEI VVFF (unità)

VVFF	2002	2003	2004	2005	2006
1. Dirigenti	140	159	155	175	
1' Fascia	5	20	19	22	
2' Fascia	135	139	136	153	
2. Non dirigente	31.493	31.836	32.056	32.594	
Area C	1.530	1.504	1.586	1.558	
Area B	29.194	29.530	29.672	30.242	
Area A	769	802	798	794	
3. Ausiliari	3.085	2.214	1.507		
4. Personale distaccato	58	64	68	48	
TOTALE (1+2+3-4)	34.660	34.145	33.650	32.721	31.937

Fonte: Conto annuale Rgs

I dati sull’andamento dell’occupazione portano a concludere che la crescita della spesa sia interamente imputabile alla dinamica delle retribuzioni medie. È un fenomeno qualitativamente comune al complesso dei ministeri (spesa per il personale in forte crescita negli ultimi anni, ad occupazione pressoché costante) che richiede di essere approfondito. In particolare, determinando quanto dell’incremento sia riconducibile alle componenti fisse e quanto a quelle accessorie delle retribuzioni, quanto sia imputabile ad aumenti contrattuali di carattere generale e quanto a modifiche della distribuzione per qualifiche del personale.

Quest'analisi sarà uno degli obiettivi del programma di lavoro della *revisione della spesa* per i prossimi mesi.

3. Le criticità di fondo e il programma di lavoro per i prossimi mesi

Il lavoro di *revisione della spesa* dei prossimi mesi dovrà affrontare le questioni “reali” che la politica meramente finanziaria degli ultimi anni ha trascurato. Gli aspetti da considerare sono vari. Vi è il tema, enfatizzato nei documenti del Ministero, dell'adeguatezza delle risorse a fronte dei compiti da svolgere e i risultati ottenuti. È una questione che va più correttamente affrontata nell'ambito di una riconsiderazione dei modelli organizzativi, che richiede di risolvere complessi problemi di coordinamento con altre strutture dell'Amministrazione statale. Collegato a questi problemi ma più facilmente affrontabile con gli strumenti dell'analisi economica è il tema dell'efficienza della distribuzione territoriale delle risorse, cruciale per attività, come quelle delle Prefetture, delle Forze di polizia, dei Vigili del fuoco, che implicano una organizzazione articolata nel territorio.

3.1. L'adeguatezza delle risorse e i modelli organizzativi

Riguardo al primo aspetto, alcune indicazioni si possono trarre da un recente rapporto del Ministero dell'interno (*Funzioni-Risorse*, maggio 2007), che inizia con una premessa intitolata “Carico delle funzioni. Insufficienza delle risorse”. Per la rete delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo, il rapporto sottolinea i crescenti carichi di lavoro relativi a funzioni collegate soprattutto ai settori dell'immigrazione (viene ricordata la forte crescita del fenomeno, nel quinquennio 2000-2005, misurato dal numero dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, con punte di incremento superiori al 100% in cinque anni), del contenzioso e della depenalizzazione (l'aumento delle competenze prefettizie in materia di illeciti amministrativi, la crescita dei ricorsi presentati al giudice di pace, nei quali occorre assicurare la rappresentanza e la difesa in giudizio dell'Ufficio), delle concessioni della cittadinanza italiana (aumentate dell'80% nel periodo 2002-2005), delle procedure di sfratto (nelle quali intervengono insieme al Prefetto, i Vigili del fuoco e la Polizia di Stato), della prevenzione delle tossicodipendenze.

Di analogo tenore, le considerazioni relative ai Vigili del fuoco, per i quali, tra l'altro, si lamentano carenze di organico, per 1.700 unità e difficoltà nel continuare il processo di ammodernamento dei mezzi di soccorso, a fronte di un ampliamento dei compiti.

Il settore di intervento più importante, dal punto di vista quantitativo, è naturalmente quello dell'ordine pubblico e sicurezza, che assorbe due terzi della spesa totale del Ministero (considerata al netto dei trasferimenti agli enti locali). Come è noto, l'attività di Pubblica sicurezza è focalizzata intono 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). Il rapporto rileva, a fronte di una “maggiore esigenza di sicurezza” carenze di organico, determinate dal mancato pieno ripianamento del turnover, per circa 8.500 unità nei ruoli operativi, tra Polizia e Carabinieri. Ciò senza considerare il personale dei Carabinieri impiegato in compiti prettamente militari e il personale “fisiologicamente assente, anche per malattia, ferie o altri istituti previsti dalla legislazione sul lavoro, che incide giornalmente per il 18% circa” (*ivi*, p. 37). Per inciso, il dato

sull'incidenza delle assenze appare sorprendente (ogni giorno sarebbero assenti dal servizio 2 agenti su 11) e sembra meritevole di un approfondimento.

Il rapporto sottolinea, inoltre, l'insufficiente utilizzazione, per le attività amministrative e di supporto, 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.

Indicazioni utili sull'adeguatezza delle risorse per la Pubblica sicurezza possono essere desunte dal confronto internazionale con paesi che operano in un contesto simile a quello italiano. Il rapporto offre numerosi elementi di confronto con le realtà di Francia, Regno Unito e Spagna. Tuttavia, le conclusioni raggiunte appaiono difformi da quelle di altre fonti indipendenti. Visto l'interesse della questione, essa è approfondita nel paragrafo 3.2.

Il rapporto del Ministero dell'interno è una fonte preziosa di informazioni e indicazioni. Tuttavia, è in gran parte costruito su uno schema logico che confronta da un lato l'ampliarsi dei compiti e un'accresciuta domanda di servizi con, dall'altro, risorse finanziarie ed umane stabili se non in diminuzione. Con queste premesse la conclusione non può che essere che le risorse attuali sono insufficienti. Questo schema ha implicita l'ipotesi che nella situazione di partenza, prima dell'aumento della domanda di servizi, le risorse a disposizione fossero al livello corretto o, per lo meno, non fossero in eccesso e che fossero impiegate in modo efficiente. È un'ipotesi che richiede di essere giustificata sulla base di analisi più complete. Peraltro, a proposito della Pubblica sicurezza, lo stesso Rapporto riconosce come "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" (*ivi*, p. 41).

Il problema del coordinamento e, più in generale, del modello organizzativo è ricorrente nelle varie attività che vedono coinvolto il Ministero dell'interno, non solo quella di Pubblica sicurezza. È una questione ben presente ai *policy makers*, a giudicare dai vari tentativi di riforma degli ultimi anni, spesso soggetti a successivi ripensamenti⁶⁵. Ad esempio, per la Pubblica sicurezza, nel 2000 si è avviato un processo di riorganizzazione dell'articolazione periferica, che nel 2001 ha portato all'istituzione di sette Divisioni interregionali della Polizia di Stato, per l'esercizio dei compiti ispettivi e di controllo (prima affidati alla struttura centrale del Dipartimento della Ps), per lo svolgimento delle funzioni di carattere organizzativo-amministrativo e di supporto agli uffici e reparti con funzioni finali. Il decentramento non si è mai pienamente realizzato e con la legge finanziaria per il 2007 si è decisa la soppressione delle sette Direzioni interregionali.

Nel caso del sistema della protezione civile le vicende normative degli ultimi anni mostrano analoghe oscillazioni. Si parte dalla riorganizzazione del 1999 che attribuiva al Ministero dell'interno funzioni di indirizzo politico e di controllo e all'Agenzia della protezione civile compiti tecnico-operativi, per proseguire nel 2001 con la soppressione dell'Agenzia, la riattribuzione del coordinamento alla Presidenza del Consiglio e l'attribuzione al Ministero dell'interno delle funzioni in materia di politiche di protezione civile ed prevenzione incendi, per

⁶⁵ Questa parte è basata su Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato*, vari anni.

finire nel 2005 con l'attribuzione della titolarità piena della funzione al Presidente del Consiglio, lasciando al Ministero dell'interno solo le attribuzioni conferite dalla normativa al Corpo dei vigili del fuoco e ai Prefetti. Questi ultimi in base a una norma del 1992 hanno poteri di coordinamento e di direzione unitaria dei servizi di emergenza in caso di calamità nel territorio provinciale. Tutto ciò in un quadro istituzionale dove la protezione civile è tra le materie a competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni e a queste ultime sono attribuiti, per una norma del 1998, compiti relativi alla previsione del rischio, alla pianificazione e alla gestione dei soccorsi (avvalendosi anche del Corpo dei vigili del fuoco).

Per il sistema delle Prefetture, la riforma del 1999 istituiva 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.

La stessa struttura centrale del Ministero è stata interessata in questi anni da riforme *stop and go*. Nel 2006 è stato istituito un Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile, cui sono state attribuite le funzioni "trasversali" in materia di personale dell'Amministrazione civile (centrale e periferica) e la gestione delle risorse strumentali e finanziarie del Ministero. Ma alla luce della legge finanziaria per il 2007, che dispone una riduzione di almeno il 10% degli uffici di livello dirigenziale, con direttiva del Ministro del febbraio 2007 è stata posta come prioritaria la ricomposizione ad un'unica unità del Dipartimento delle politiche del personale e del Dipartimento degli affari interni e territoriali.

I problemi delineati da queste vicende sono molto complessi. Riguardano in generale il disegno dell'assetto istituzionale e la distribuzione delle competenze tra vari centri di responsabilità. Un sotto-insieme di questi problemi concerne, ad assetto istituzionale dato, l'efficienza della distribuzione delle risorse nel territorio. Nel caso dell'Amministrazione dell'interno, si tratta di una questione cruciale. Ad esempio, nel caso delle Forze di polizia, l'articolazione territoriale – ci ricorda il più volte citato Rapporto - fa registrare la presenza di 1.851 presidi della Polizia di Stato, di cui 360 Commissariati di pubblica sicurezza e di 6.140 presidi dell'Arma dei carabinieri, tra cui 4.632 stazioni (*ivi*, p. 38). Sono questioni che si possono affrontare seguendo l'approccio che gli economisti indicano come analisi dell'efficienza della configurazione industriale. Il par. 3.3 fornisce alcune prime indicazioni su questo aspetto e disegna un programma di lavoro per i prossimi mesi.

3.2. *La spesa pubblica in ordine pubblico e sicurezza in Italia e in Europa*

La spesa delle Amministrazioni pubbliche in ordine pubblico e sicurezza rappresenta, secondo la definizione adottata dal sistema di classificazione Cofog utilizzato, a livello comunitario, da tutti i paesi appartenenti all'Unione europea, il complesso delle spese sostenute dall'intero settore pubblico in servizi di Polizia, Vigili del fuoco, Corti di giustizia, prigioni e ricerca negli stessi settori. L'analisi che segue offre una comparazione del livello delle uscite di alcuni paesi europei in questa funzione con l'obiettivo di collocare l'Italia in un contesto internazionale con caratteristiche socio-economiche comuni, al fine di definire una cornice

interpretativa entro la quale collocare le dinamiche che hanno caratterizzato e definito l'attuale struttura della spesa pubblica italiana in questo settore.

3.2.1. I dati su reati e numerosità delle Forze dell'ordine

Una panoramica delle statistiche relative alla numerosità e composizione dei reati e delle Forze dell'ordine presenti sul territorio per l'intera area europea ed est-europea (compresa la Russia) è illustrata nello *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice* (edizione 2006). Il documento riporta la situazione di 35 paesi negli anni compresi tra il 2000 e il 2003; tra questi, il Regno Unito è disaggregato tra Inghilterra e Galles, Scozia e Irlanda del Nord.

Come illustrato nella tabella 9, l'incidenza dei reati complessivamente considerati appare estremamente differenziata tra i diversi paesi confrontati. In media, per l'intera Euro-zona, il numero di illeciti denunciati e registrati dalle autorità di Polizia ammonta nel 2003 a circa 6.000 reati ogni 100.000 abitanti; il valore minimo è quello osservato per la Spagna con quasi 2.400 reati mentre il valore massimo è quello della Finlandia con oltre 10.300 crimini. Lo stesso grado di differenziazione si coglie anche guardando alle principali categorie di reati registrate dalle statistiche internazionali, anche se le posizioni relative dei diversi paesi tendono a variare. In queste rilevazioni, l'Italia presenta un'incidenza inferiore alla media complessiva di circa il 30%⁶⁶, con un valore assoluto di reati di poco superiore alle 4.200 unità; un'incidenza minore della media si osserva anche rispetto alle singole fattispecie di illeciti, con un valore minimo per le aggressioni, circa l'80% in meno della media, e un dato più prossimo alla media per il caso degli omicidi intenzionali, con uno scostamento di poco superiore al 20%.

Tab. 9 NUMERO DI REATI PER 100.000 ab. (anno 2003)

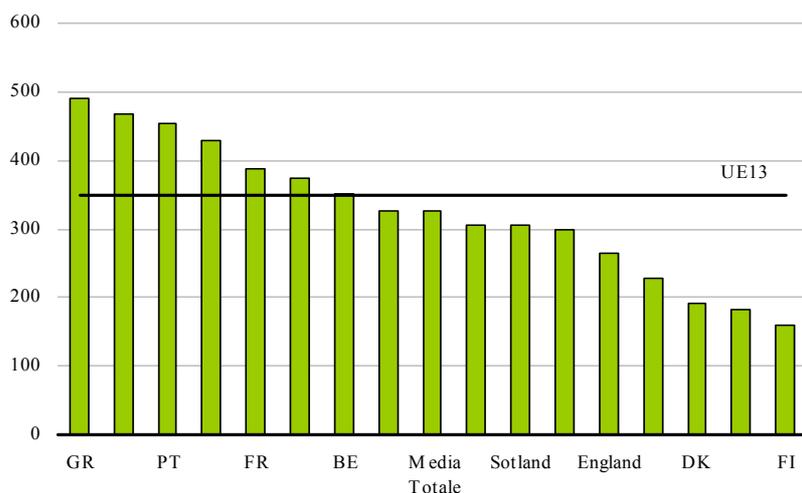
	TOTALE	Omicidio intenzionale	Aggressione	Violenza carnale	Furto	Droga
Belgio	9.784	8	624	26	4.171	407
Germania	7.976	3	546	11	3.677	310
Irlanda	2.634	1	100	12	2.385	192
Grecia	4.158	2	73	2	642	99
Spagna	2.377	3	61	4	1.664	0
Francia	6.605	4	224	17	3.681	209
Italia	4.236	4	53	5	2.290	64
Lussemburgo	5.728	13	298	8	3.150	248
Olanda	8.530	11	330	10	5.290	96
Austria	7.881	2	412	15	4.263	273
Portogallo	3.983	0	533	4	1.717	39
Slovenia	3.810	3	16	3	2.153	52
Finlandia	10.343	9	555	11	3.812	289
Media UE13	6.003	5	294	10	2.992	175
Danimarca	9.013	4	202	9	5.323	269
Svezia	13.995	0	727	29	7.360	456
England	11.241	3	1.348	2	5.847	267
North IE	7.515	9	1.505	23	3.038	152
Scotland	9.639	16	1.232	20	3.735	800
Media Totale	7.192	5	491	12	3.567	235

Fonte: European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics - 2006

⁶⁶ Una indicazione nella stessa direzione è riportata in *The Burden of Crime in the EU, Research Report: A Comparative Analysis of the European Crime and Safety Survey* (EU ICS) 2005.

Un'indicazione di segno opposto emerge invece dai dati relativi al numero delle Forze dell'ordine presenti sul territorio (fig. 2). Nel 2003, il numero degli agenti, complessivamente definito, risulta infatti più elevato in Italia che nella media della Ue13. In particolare, il dato dell'Italia risulta il più elevato dopo quello della Grecia, con un valore prossimo alle 470 unità di personale ogni 100.000 abitanti; nell'Euro-zona la media è pari, nello stesso anno, a 349 unità.

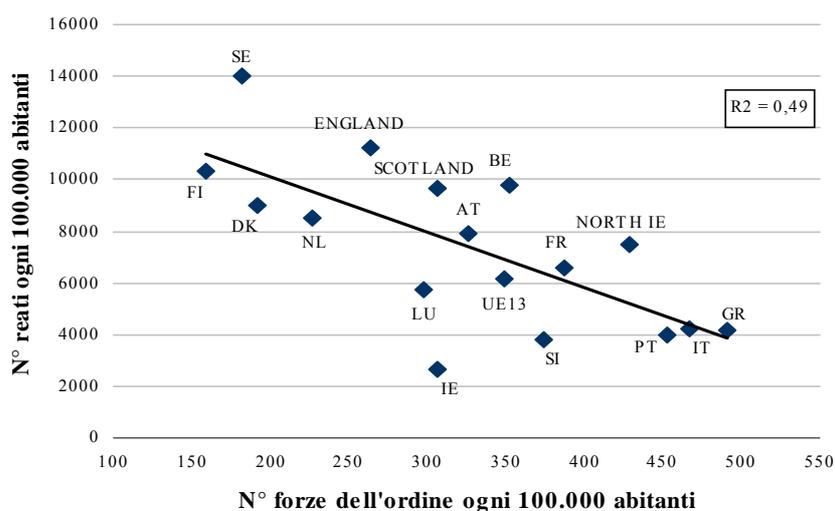
Fig. 2 NUMERO DI AGENTI DI POLIZIA PER 100,000 ab. (anno 2003)



Fonte: European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2006

In realtà, i dati mostrano una relazione inversa abbastanza chiara tra la numerosità delle Forze dell'ordine e il numero di reati osservati: sarebbero infatti i paesi con una maggiore presenza delle Forze dell'ordine quelli con il minor numero di reati (fig. 3).

Fig. 3 INCIDENZA DI REATI E POLIZIA PER 100.000 ab. (anno 2003)



Fonte: European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2006

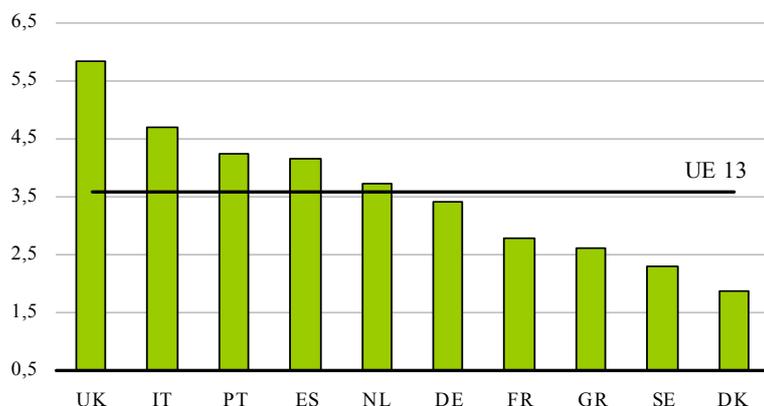
3.2.2. I dati finanziari

In base alle indicazioni disponibili più recenti, nel 2005, la spesa pubblica per ordine pubblico e sicurezza è risultata nell'Euro-zona pari all'1,7% del Pil, con una quota stabile rispetto al valore degli anni precedenti. Tra i principali paesi europei, il valore massimo si osserva per il Regno Unito con una percentuale sul Pil del 2,6%, mentre la quota più bassa è quella della Danimarca, pari all'1% del prodotto (tab. 10). Rispetto al complesso delle uscite pubbliche, la quota delle risorse destinate a questa funzione è pari, nello stesso anno, al 3,6%: anche in questo caso il valore più elevato e quello più basso sono, rispettivamente, quelli del Regno Unito e della Danimarca (fig. 4). La posizione dell'Italia è in entrambi i casi superiore alla media. In particolare, rispetto all'ammontare delle spese sul Pil, nel 2005 l'incidenza della spesa in Italia supera di circa il 18% il valore della media Ue cui corrisponde uno scostamento di circa tre decimi di punto in valore assoluto. Tale scostamento è peraltro rimasto invariato negli ultimi cinque anni, anche se, in termini di variazione percentuale, si osserva per l'Italia una tendenza meno sostenuta della media europea all'incremento di questa spesa: nello stesso periodo, infatti, la variazione cumulata è pari, nel nostro paese, a circa il 19% contro una media complessiva di oltre il 27% (tab. 11).

Tab. 10 SPESA PUBBLICA IN ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA IN % DEL PIL (anno 2005)

	DK	DE	GR	ES	FR	IT	NL	PT	SE	UK	EA13
1990	1,1	..	0,0	..	..	2,0	..	2,2	..	2,1	..
1991	1,0	1,5	0,0	..	..	2,0	..	2,4	..	2,2	..
1992	1,0	1,6	0,0	..	..	2,0	..	2,5	..	2,3	..
1993	1,0	1,6	0,0	..	..	2,1	..	2,8	..	2,3	..
1994	1,0	1,6	0,0	..	..	2,1	..	2,5	..	2,3	..
1995	1,0	1,6	0,7	..	1,3	2,0	1,4	1,6	1,4	2,2	..
1996	1,0	1,7	0,7	..	1,2	2,1	1,4	1,7	1,4	2,1	..
1997	1,0	1,7	0,7	..	1,2	2,1	1,4	1,7	1,4	2,1	..
1998	1,0	1,7	0,8	..	1,2	2,0	1,4	1,8	1,4	2,0	..
1999	1,0	1,7	0,8	1,8	1,2	2,0	1,5	1,7	1,4	2,1	..
2000	0,9	1,6	0,8	1,7	1,2	2,0	1,4	1,7	1,3	2,1	1,6
2001	1,0	1,7	1,3	1,9	1,2	1,9	1,5	1,8	1,4	2,2	1,6
2002	1,0	1,7	1,3	1,9	1,3	1,9	1,7	1,9	1,4	2,4	1,6
2003	1,0	1,7	1,3	1,9	1,3	1,9	1,8	2,1	1,4	2,5	1,7
2004	1,0	1,6	1,3	1,8	1,3	2,0	1,8	2,0	1,4	2,5	1,7
2005	1,0	1,6	1,3	1,8	1,4	2,0	1,7	2,0	1,3	2,6	1,7
2006	1,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..

Fonte: Eurostat

Fig. 4 SPESA PER ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA/TOTALE DELLA SPESA PUBBLICA IN % DEL PIL (anno 2005)

Fonte: Eurostat

Tab. 11 VARIAZIONE PERCENTUALE CUMULATA DELLA SPESA (anno 2005)

	TOTALE	Redditi da lavoro	Consumi Intermedi	Investimenti
DK	29,3	24,1	42,0	39,7
DE	7,4	4,4	26,5	-14,6
GR	139,8	153,3	60,1	141,8
ES	51,2	40,7	125,0	51,0
FR	41,9	36,8	59,3	67,4
IT	19,2	12,3	61,3	32,9
NL	52,3	48,3	89,1	0,3
PT	41,4	49,1	27,8	-50,8
SE	12,5	10,2	27,7	-5,4
UK	37,4	24,0	34,8	224,2
EA13	27,1	22,2	55,1	14,1

Fonte: Eurostat

Tab. 12 COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA PUBBLICA IN ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA (anno 2005)

	Redditi	Consumi intermedi	Investimenti
DK	64,7	26,1	5,7
DE	71,5	22,3	5,8
GR	88,6	9,5	1,9
ES	75,4	17,2	6,5
FR	69,4	17,9	8,4
IT	73,6	16,3	4,5
NL	61,2	30,4	8,2
PT	82,1	10,3	2,2
SE	61,9	26,7	7,4
UK	55,5	32,2	8,3
EA13	71,8	19,6	6,0

Fonte: Eurostat

In termini di composizione per voce economica (distinguendo redditi da lavoro, consumi intermedi e investimenti fissi lordi⁶⁷), come emerge dalla tabella 12, la spesa per redditi da lavoro rappresenta la parte preponderante della spesa complessiva con un peso pari a oltre il 70% del totale in quasi tutti i paesi considerati.

Il dato italiano sembra risentire dell'elevata numerosità delle Forze dell'ordine presenti sul territorio, da cui deriva una composizione della spesa più sbilanciata verso i redditi da lavoro. In termini di quota sul Pil, la quota della spesa per il personale risulta più elevata della media europea per circa due decimi di punto nel 2005 (tab. 13).

**Tab. 13 SPESA PUBBLICA IN ORDINE PUBBLICO
E SICUREZZA IN % DEL PIL (anno 2005)**

	Redditi da lavoro	Consumi intermedi	Investimenti
DK	0,7	0,3	0,1
DE	1,2	0,4	0,1
GR	1,1	0,1	0,0
ES	1,4	0,3	0,1
FR	1,0	0,2	0,1
IT	1,4	0,3	0,1
NL	1,1	0,5	0,1
PT	1,7	0,2	0,0
SE	0,8	0,4	0,1
UK	1,4	0,8	0,2
EA13	1,2	0,3	0,1

Fonte: Eurostat

3.2.3. Il Rapporto "Funzioni-Risorse" del Ministero dell'interno

Un'analisi della dotazione organica e finanziaria delle risorse impiegate in ordine pubblico e sicurezza è illustrata nel citato rapporto *Funzioni-Risorse* del Ministero dell'interno. Lo studio, tra l'altro, illustra una indagine comparativa fra le dotazioni di personale e le risorse finanziarie impiegate dall'Italia, dalla Francia, dalla Spagna e dal Regno Unito (limitatamente alle aree del Galles e dell'Inghilterra).

Le indicazioni che emergono dai dati e dalle analisi riportate nel rapporto si discostano da quelli precedentemente illustrati, rilevando una situazione di forte sofferenza (carenza di mezzi e di uomini). Nell'analizzare tale confronto occorre tuttavia evidenziare come le differenze presenti nei dati utilizzati rendono non pienamente confrontabili le due analisi. Tali differenze riguardano sia la tipologia di Forze dell'ordine prese in esame sia le dotazioni di bilancio confrontate. Rispetto al primo punto, mentre l'analisi basata sui dati dello *European Sourcebook* considera l'intera platea delle Forze dell'ordine coinvolte nel perseguimento della funzione "ordine pubblico e sicurezza", il Rapporto del Ministero prende in considerazione solo le forze della Polizia di Stato e dei Carabinieri, per l'Italia, e dei corpi equivalenti per gli altri paesi, assumendo che i compiti svolti da questi corpi di Polizia siano equivalenti. In merito al secondo punto, si rileva invece come la spesa in ordine pubblico e sicurezza desunta dai dati Eurostat si riferisca a quella effettivamente sostenuta in base alle risultanze del Conto economico di consuntivo mentre quella utilizzata nel Rapporto del Ministero sia riferita agli stanziamenti di

⁶⁷ Queste tre voci spiegano in media il 97% del totale.

bilancio stabiliti dalle amministrazioni in via preventiva al momento della formazione del bilancio di previsione. Come evidenziato nella sezione di questo documento relativa all'analisi del bilancio, tali grandezze possono divergere anche in misura significativa. Si riportano di seguito le conclusioni principali del rapporto *Funzioni-Risorse*.

La situazione dell'Italia è caratterizzata negli ultimi anni da una sostanziale invarianza della dotazione organica e di risorse finanziarie stanziare. La carenza di personale, secondo quanto affermato nel documento, risulta peraltro aggravata dalle reiterate misure di blocco del turn over, che hanno di fatto comportato un ridimensionamento della forza effettiva. Facendo riferimento alle sole forze della Polizia di Stato e dei Carabinieri, il saldo negativo rispetto all'organico previsto dalla normativa vigente risulta pari nel 2006 a 8.500 unità che aumentano a circa 14.000 se si considerano anche le vacanze nei ruoli tecnici e sanitari.

Nel confronto con gli altri paesi, particolarmente basso risulta poi l'apporto del personale civile impiegato nei ruoli amministrativi e di supporto che risulta pari a circa 10.000 unità contro le 40.000-50.000 unità degli altri stati. Questa situazione porta l'Italia ad evidenziare, nel parallelo internazionale uno degli indici più bassi di personale impiegato nella Pubblica sicurezza (tab. 14): mentre per l'Italia la dotazione di personale risulta pari ad un agente ogni 259 abitanti, Francia e Regno Unito presentano rispettivamente un rapporto pari ad un agente ogni 246 e 231 abitanti; al contrario in Spagna il rapporto è più basso (1/272 abitanti).

Tab. 14 AGENTI DI PUBBLICA SICUREZZA PER ABITANTE

	Popolazione	Risorse pubblica sicurezza	Rapporto per abitanti
Italia	57.000.000	220.000	1/259
UK	52.000.000	224.975	1/231
Francia	62.000.000	252.066	1/246
Spagna	44.000.000	161.992	1/272

Fonte: Ministero dell'interno, *Funzioni-Risorse*, maggio 2007

Con riferimento ai dati finanziari, le differenze appaiono ancora più evidenti. Mentre per l'Italia infatti, tra il 2004 e il 2007 le dotazioni di bilancio stanziare per Polizia e Carabinieri sono aumentate del 3,5%, i corrispondenti stanziamenti risultano aumentati del 15% nel Regno Unito e in Francia e del 44% in Spagna. Meno evidente risulta lo scostamento nel confronto tra le risorse finanziarie stanziare misurate in percentuale del Pil: in questo caso infatti la posizione dell'Italia risulta peggiore di quella Spagna, ma in linea con il Regno Unito e di poco più elevata di quella della Francia.

3.3. *La distribuzione territoriale delle risorse e gli indicatori di output*

L'analisi fin qui svolta sulla dotazione di risorse finanziarie, umane e tecniche del Ministero non è stata in grado di appurarne l'adeguatezza o inadeguatezza rispetto ai bisogni connessi all'espletamento dei compiti istituzionali e degli ulteriori compiti che di fatto vengono a gravare sul Ministero: infatti, come si è visto nel par. 3.2 i confronti internazionali di fonte *European Sourcebook* ed Eurostat contrastano apparentemente con gli argomenti e le cifre riportati dal Ministero a sostegno di una sostanziale sottodotazione di risorse.

Il primo impegno della Commissione consiste nella chiarificazione di questo punto che riveste un interesse decisivo per lo sviluppo della *revisione della spesa* sul Ministero. Un

accurato lavoro di verifica dei dati è già in corso in seno al gruppo di lavoro che si occupa della *revisione della spesa* e darà a breve i suoi risultati.

Parallelamente a questa indagine, ma con tempi più lunghi, la Commissione intende analizzare le possibilità di razionalizzazione della spesa, suscettibili di portare l'attività del Ministero a livelli quali-quantitativi superiori *a parità di risorse impiegate*. Le possibilità di azione, dalla sommaria analisi fin qui condotta, appaiono numerose e investono sia le modalità di svolgimento delle attività del Ministero, sia i rapporti con altri ministeri, che potrebbero essere rivisti al fine di ridurre le sovrapposizioni di competenze, aumentare l'efficienza della spesa e l'efficacia dei servizi prodotti.

La prima linea di indagine riguarda la distribuzione territoriale delle risorse: sono, queste ultime, distribuite in modo ottimale sul territorio? In altri termini, esiste proporzionalità fra risorse e livello della domanda o dei bisogni da soddisfare? O è invece possibile accrescere l'efficienza complessiva del sistema ridistribuendo le risorse da un'area all'altra del Paese? Si tratta di una linea di indagine che può esser utilmente applicata alle Prefetture, alle Forze di pubblica sicurezza, ai Vigili del fuoco ed eventualmente ad altri settori di intervento.

Per le Prefetture la sperequata distribuzione delle risorse emerge già da una indagine sommaria. La tabella 15 fornisce qualche dato relativamente ad alcune classi demografiche: oltre 3 mln di abitanti, 1-1,6 mln, 300.000-400.000 abitanti. Nella prima classe demografica, Napoli dispone di 0,95 dipendenti ogni 1.000 abitanti, Milano solo di 0,54; nella seconda fascia demografica Palermo ha 1,88 dipendenti, Brescia 0,67; nell'ultima classe l'Aquila ha ben 3,54 dipendenti, contro 1,64 di Mantova (valore minimo della classe).

Il rapporto "personale delle Prefetture/abitanti residenti" nella provincia appare diversissimo anche quando si tenga conto delle economie di scala presenti nella produzione dei servizi e del numero di comuni della provincia (che incidono in qualche misura sul livello di attività degli Uffici del Governo e quindi sul fabbisogno di personale). Per esempio, la Prefettura di Brescia (1.195.777 abitanti e 206 comuni nella provincia) ha 80 dipendenti, pari a 0,67 dipendenti per 10.000 abitanti. Bari con 1.596.364 abitanti e solo 48 Comuni, ha 191 dipendenti, pari a 1,20 dipendenti per 10.000 abitanti. La maggiore dimensione della provincia, che dovrebbe consentire un maggior sfruttamento delle economie di scala, e il minor numero di comuni, che incide negativamente sul livello del fabbisogno, dovrebbero comportare un rapporto personale/popolazione inferiore a quello di Brescia: nella realtà il primo è quasi doppio rispetto al secondo. Può darsi che altri fattori – come i frequenti sbarchi di clandestini – comportino maggior fabbisogno di personale, ma il divario è così ampio che difficilmente può essere spiegato da altri fattori di fabbisogno.

Ci sono numerosi altri esempi di questo tipo: Campobasso (231.031 abitanti e 84 enti locali) ha un rapporto pari a 4,37 contro 3,21 di Asti (215.074 abitanti e 118 enti) e 2,73 di Belluno (212.000 abitanti e 58 enti); Isernia con un rapporto pari a 7,30 ha un numero di dipendenti superiore a Imperia che ha 217.354 abitanti invece di 89.043 e 67 enti invece di 52.

Chiarissimo appare poi l'effetto delle economie di scala, che, tra l'altro, si riflette in un elevato costo di funzionamento delle Prefetture nelle nuove province, generalmente di piccole o piccolissime dimensioni. La figura 5 mostra la relazione tra numero dei dipendenti delle Prefetture per 10.000 abitanti e popolazione della circoscrizione su cui insiste la prefettura stessa. È visivamente evidente come la dimensione ottimale di una circoscrizione sia oltre i 500.000 abitanti⁶⁸.

⁶⁸ I due fattori menzionati – la dimensione della provincia e la collocazione geografica – si confermano statisticamente significativi in un'analisi di regressione che mette in relazione il numero di dipendenti per 10.000 abitanti con il reciproco della popolazione della circoscrizione di riferimento, il numero di comuni nella

Tab. 15 PERSONALE DELLE PREFETTURE IN RAPPORTO ALLA POPOLAZIONE RESIDENTE
(alcuni esempi significativi - anno 2006)

Prefettura/Provincia	N. Dipendenti	N. Comuni della Provincia	Abitanti residenti	Dipendenti per 10.000 abitanti
Milano	208	189	3.884.481	0,54
Napoli	292	92	3.082.756	0,95
Roma	319	121	4.013.057	0,79
Bari	191	48	1.596.364	1,20
Bergamo	89	244	1.044.820	0,85
Brescia	80	206	1.195.777	0,67
Catania	166	58	1.076.972	1,54
Palermo	233	82	1.241.241	1,88
Salerno	156	158	1.089.737	1,43
Ascoli Piceno	69	73	382.721	1,80
L'Aquila	108	108	305.400	3,54
Arezzo	74	39	337.236	2,19
Chieti	69	104	391.313	1,76
Catanzaro	123	80	366.647	3,35
Ferrara	81	26	353.303	2,29
Forli-Cesena	73	30	377.993	1,93
Lecco	54	90	327.510	1,65
Livorno	88	20	337.005	2,61
Lucca	81	35	382.738	2,12
Macerata	57	57	316.214	1,80
Mantova	65	70	397.533	1,64
Novara	65	88	357.688	1,82
Pescara	83	46	311.896	2,66
Pordenone	67	51	303.258	2,21
Pesaro-Urbino	63	67	370.374	1,70
Potenza	100	100	387.818	2,58
Ravenna	82	18	373.449	2,20
Ragusa	67	12	309.280	2,17
Siracusa	87	21	398.948	2,18
Sassari	86	66	333.576	2,58
Teramo	70	47	301.188	2,32
Viterbo	79	60	305.091	2,59

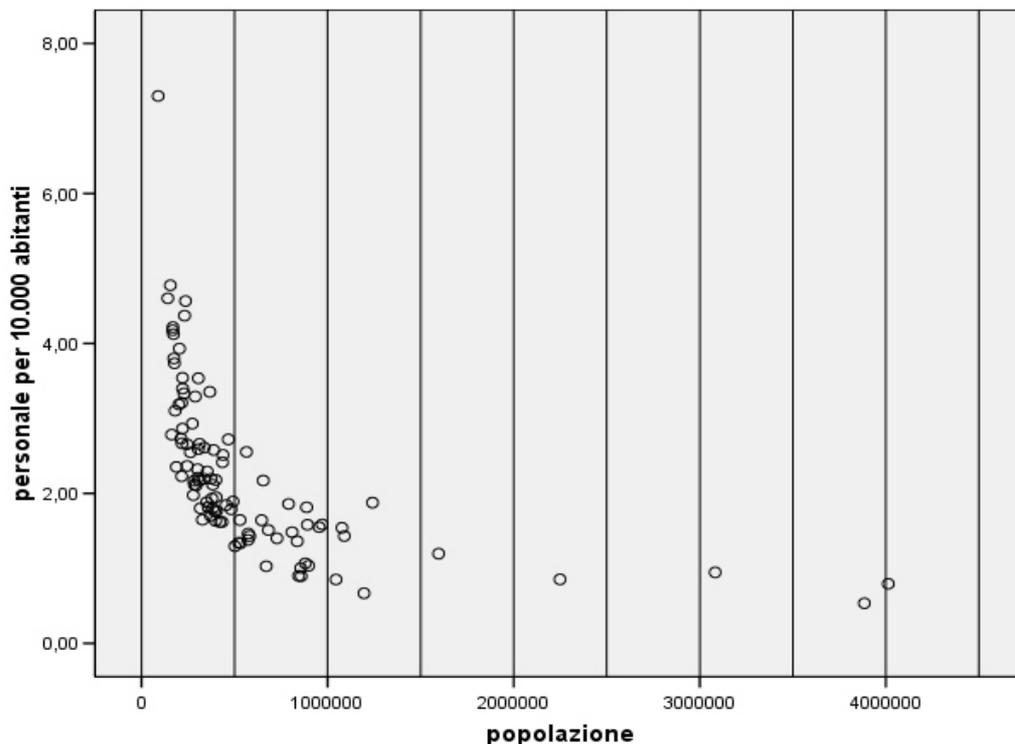
Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Ministero dell'interno

L'analisi è certamente da affinare – cosa che la Commissione si propone di effettuare al più presto – con l'utilizzo di indicatori di fabbisogno più completi, ma le tendenze emerse sono abbastanza nette e saranno probabilmente confermate. Se così fosse, sarebbe consigliabile riconsiderare l'assioma che prevede la presenza di una Prefettura in ogni provincia. A titolo puramente indicativo della dimensione potenziale dei guadagni di efficienza possibili sfruttando

circostrizione stessa (introdotto come proxy del carico di lavoro imputabile ai rapporti della Prefettura con gli enti locali) e una serie di dummies geografiche (nord-ovest, nord-est, centro, sud, isole). Il grado di adattamento ai dati è buono (R^2 85,1%). Il reciproco della popolazione e le dummies geografiche sono tutte statisticamente significativi, mentre il numero dei Comuni non è significativo.

le economie di scala, se il rapporto tra personale e popolazione della circoscrizione fosse oggi per le 66 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.

**Fig. 5 PERSONALE DELLE PREFETTURE PER 10,000 ab.
E POPOLAZIONE DELLA RELATIVA CIRCOSCRIZIONE**



Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Ministero dell'interno

Il problema della non ottimale distribuzione delle risorse sul territorio si pone anche per le Forze dell'ordine. La Commissione acquisirà i dati sulla distribuzione regionale delle Forze di polizia e li porrà in relazione con indicatori di fabbisogno (numero di reati, incidenti, ecc.) al fine di stabilire se l'attuale assegnazione di personale alle singole regioni rifletta i relativi bisogni. A tal fine la Commissione terrà conto delle preziose esperienze fatte in questo campo dagli USA e dall'Inghilterra (vedi box).

Il caso italiano si presenta per altro particolarmente complesso per la presenza di due Forze di polizia a competenza generale (Polizia di Stato e Carabinieri), che praticamente svolgono le medesime funzioni (contrasto del crimine, controllo del territorio, indagini di Polizia giudiziaria)⁶⁹. Si rende quindi necessario acquisire la distribuzione territoriale di entrambe e confrontare il complesso delle Forze di polizia con gli indicatori di fabbisogno. In caso di discordanza fra risorse e fabbisogno si tratterà poi di stabilire se il riequilibrio debba avvenire a carico esclusivamente della Pubblica sicurezza o anche dei Carabinieri. La seconda alternativa, che sembra più ragionevole, pone problemi di coordinamento fra i due Corpi che fanno capo a

⁶⁹ I Carabinieri svolgono funzioni aggiuntive legate alla natura militare del Corpo: polizia militare, missioni di *peace keeping* all'estero, ecc.

ministeri diversi⁷⁰, anche se il coordinamento delle Forze di polizia è affidato al Ministero dell'interno. La Commissione si limiterà quindi a segnalare la necessità di un riequilibrio – ove ciò risulti dall'analisi – e l'entità dei flussi di personale coinvolti, senza specificare l'appartenenza all'uno o all'altro Corpo.

La distribuzione del personale sul territorio è strettamente connessa al numero e alla dislocazione delle caserme sul territorio. Come si è visto (par. 3) i presidi della Polizia di Stato e, soprattutto, dei Carabinieri sono molto numerosi (nel complesso quasi 8.000). L'Arma dei carabinieri dispone di numerose stazioni nelle aree rurali con una consistenza numerica del personale molto limitata. L'utilità di un così alto numero di presidi è assai dubbia anche qualora si voglia considerare la funzione di controllo del territorio: lo sviluppo delle nuove tecnologie (video-sorveglianza, teleallarme, ecc.) e il miglioramento delle comunicazioni stradali rendono probabilmente superflui certi presidi. Inoltre, l'accorpamento dei presidi comporterebbe non piccoli vantaggi in termini di efficienza. Si ridurrebbe, infatti, il numero di addetti al mero funzionamento dei presidi stessi (quindi si avrebbero più uomini a disposizione per i servizi di carattere istituzionale), e scenderebbero gli oneri a carico del Ministero dell'interno per canoni di locazione, consumi energetici ed altri costi dei casermaggi. A questo proposito va ricordato che ricadono sul Ministero dell'interno anche gli oneri attinenti ai casermaggi dei Carabinieri, che sommati a quelli della Polizia, rappresentano un costo rilevante per il bilancio del ministero. Con i ripetuti tagli di spesa imposti dalle ultime leggi finanziarie, il Ministero ha dovuto ricorrere all'uso improprio delle contabilità speciali – come la Corte dei conti ricorda⁷¹ – al fine di pagare i canoni di locazione spettanti ai privati proprietari degli immobili ed evitare gli ulteriori costi conseguenti il contenzioso.

Il problema è noto ed è stato affrontato dall'art. 1, comma 435 della l.f. 2007, che impone l'adozione di un programma di razionalizzazione di tutti i presidi delle Forze di polizia, al fine di conseguire riduzioni di spesa nei capitoli concernenti locazioni, manutenzioni e canoni di servizio, pari ad almeno il 5% nel 2007 e altrettanto nel 2008. L'attuazione delle misure in oggetto è affidata al Ministero dell'interno che, entro il 30 giugno 2007, deve provvedere alla predisposizione dei piani interforze di riarticolazione e ridislocazione dei presidi territoriali delle Forze di polizia. Il comma 439 prevedeva inoltre la contribuzione logistica, tecnica o finanziaria delle regioni e degli enti locali per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di Polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini.

La Commissione si propone di monitorare le modalità con cui queste disposizioni sono state attuate, di verificare l'efficacia della norma e di investigare sui margini eventualmente a disposizione per una ulteriore razionalizzazione della rete dei presidi di Polizia.

Il medesimo tipo di analisi può essere condotto riguardo alla dislocazione territoriale dei Vigili del fuoco (personale e strutture). Anche per la funzione protezione civile- servizi antincendio possono essere probabilmente identificati indicatori di fabbisogno, legati a fattori di rischio ambientale, ecc. La Commissione si propone di verificare questa ipotesi, attingendo, nei limiti del possibile, alle esperienze straniere.

La Commissione focalizzerà l'attenzione anche su altri temi, al momento in via di definizione. Fra questi, la percentuale di personale di Polizia destinata a compiti di carattere amministrativo che potrebbero essere svolti da personale con diversa qualificazione: si tratta di verificare se dalla sostituzione del personale di Polizia con altro personale derivi un effettivo

⁷⁰ Fra l'altro il Ministero della difesa, da cui dipendono i Carabinieri, non è oggetto della *revisione della spesa* in questa fase.

⁷¹ Corte dei conti, *Contabilità speciali del Ministero dell'interno*, Indagine programmata dalla sezione centrale di controllo sulle Amministrazioni dello Stato con deliberazione n. 1/2004/G del 19 novembre 2003 (indagine VIII.1).

risparmio e/o un miglioramento della qualità del servizio. Un altro tema di estremo interesse riguarda la possibilità di sostituire parte della spesa pubblica per la sicurezza con: a) incentivi ai privati per l'installazione di impianti di allarme, telecamere e altri congegni di prevenzione; b) incentivi agli enti locali per l'installazione di apparecchi di video-sorveglianza nelle città; c) incentivi agli operatori economici per l'installazione di sistemi di telesorveglianza e l'utilizzo di guardie giurate. La sostituzione della spesa diretta statale con gli incentivi ai privati può generare un sensibile risparmio di risorse, oppure un miglior servizio con le medesime risorse. Le limitate esperienze effettuate in questo campo andrebbero attentamente valutate al fine di comprendere se e come estenderne l'applicazione.

BOX – Indicatori di output e outcome per l'ordine pubblico e la sicurezza: esperienze straniere

Una delle prossime tappe del lavoro appena avviato dovrà consistere nella messa a punto di un sistema di monitoraggio e valutazione dell'*incisività concreta della spesa* dianzi esaminata nei suoi aspetti contabili e nei suoi fondamenti legislativi. Si tratta di individuare i prodotti e gli effetti (*outputs e outcomes*) della messa in campo di quel ragguardevole ammontare di *inputs* finanziari che corrispondono alla produzione di servizi del Ministero, con esclusione quindi della quota che affluisce agli Enti locali.

Di gran lunga la quota preminente della spesa per servizi corrisponde a quella per *l'ordine pubblico e la sicurezza*. Al riguardo vi è sufficiente accordo, negli studi 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), rapportandoli i primi alla popolazione e i secondi al valore del prodotto lordo. Si tralasciano qui le questioni relative alla valutazione della gravità "monetaria" dei delitti, ovviamente assai difficile da stimare nel caso degli omicidi (qual è il valore della vita umana?). Si vuole invece sottolineare quanto sia importante la spesa per l'ordine pubblico e la sicurezza *dal punto di vista dello sviluppo economico*. Recentissimi studi (cfr. A. Quadrio Curzio, *Il Sole 24 ore*, 20/9/2007) sottolineano come – ad esempio – la presenza di un tessuto di attività legali costituisca un incentivo a frenare le estorsioni; e come la squilibrata presenza di attività illegali e crimini (dell'uno e dell'altro tipo) nelle due 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.

Vi è, insomma, una domanda di ordine pubblico che può variare a seconda dei contesti socio-economici e dei costi sociali che il mantenerlo comporta. Si accetta comunemente la conclusione della dottrina economica secondo la quale appare razionale ritenere che il livello "accettabile" di delinquenza sia *quello che minimizza i costi complessivi*, e cioè il livello al quale si registra il punto più basso nell'andamento ad U della curva dei costi totali: livello al quale la "politica della spesa" per l'ordine pubblico dovrebbe tendere.

Servirà ricerca empirica per definire criteri appropriati di distribuzione delle risorse, essendo il problema da affrontare in futuro proprio quello di ottimizzare la distribuzione delle risorse pubbliche per l'Ordine e la sicurezza (i 7,2 mld di cui sopra, ma soprattutto le risorse umane ad essi corrispondenti) in diverse aree geografiche o in diverse funzioni. Si dovrà valutare se adottare le metodologie sviluppatesi soprattutto negli USA, consistenti nel focalizzare l'attenzione sulle *tecniche distributive proporzionali con obiettivi di equalizzazione* (relative agli *inputs* o agli *outputs*), oppure altre. Indubbiamente le tecniche distributive proporzionali godono di una acquisita popolarità negli USA: il loro obiettivo è 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 (per es. la dimensione abitativa e urbanizzata).

Un'applicazione di formule distributive basate sulla domanda, comune negli USA, potrà richiedere, 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 chiamate autoambulanze, ecc; ma anche relative a indicatori diretti e indiretti di "bisogni di ordine e sicurezza" (ad esempio, il numero di chiamate radio). Una ripartizione razionale delle risorse tra aree dovrà 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).

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. Il lavoro si avvarrà 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?...). Anche l'approccio consistente in inchieste sul grado di soddisfazione della domanda di ordine pubblico e sicurezza potrebbe rivelarsi utile nel prosieguo della ricerca.

Seguendo le menzionate indicazioni britanniche si dovrà poter collegare la spesa alle varie attività di Polizia e ordine pubblico, magari adottando parte o tutta la lista delle misure “intermedie” di output ivi utilizzate, compatibilmente con le statistiche esistenti in Italia. Si dovrà fare il possibile per misurare gli effetti dell’attività di prevenzione, o le disparità esistenti tra obiettivi a livello nazionale e a livello locale, o di valutare i benefici di beni quali la sicurezza e la tranquillità pubblica. Cruciale sarà la *distinzione tra obiettivi intermedi e obiettivi finali*, essendo consapevoli che questi ultimi sono un target assai difficile da definire quantitativamente nella misura desiderabile (“Una delle ragioni del trionfo dei mezzi sui fini è la difficoltà di misurare l’output finale”).

Anche gli studi della *Audit Commission* britannica degli anni novanta potranno fungere da strumento di orientamento, sia per quanto riguarda un giudizio sul livello assoluto delle Forze di polizia, sia sulla allocazione di un determinato ammontare di risorse su differenti aree in linea con i relativi bisogni. A questo riguardo anche le formulazioni matematiche proposte in Inghilterra per la distribuzione territoriale delle Forze di polizia potranno rivelarsi utili. Valga come esempio quella sottesa da una formula del tipo:

$$Q_j = A_j + B_j + C_j + D_j + E_j + F_j, \text{ dove}$$

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.

Alternativamente, si potranno adottare le indicazioni provenienti dalla *Pppms (Police Performance and Productivity Measurement System)* statunitense, basato essenzialmente sui principi sviluppati nell’ambito di un sistema 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 da dati statistici.

Tornando alle indicazioni dei criteri allocativi suggeriti dalla *Audit Commission*, si può ragionevolmente prevedere che, se implementati con adeguate misurazioni delle variabili, queste dovrebbero portare anche in Italia a una distribuzione razionale di risorse sia a livello territoriale che a livello funzionale. In particolare si dovranno giustificare le “circostanze eccezionali” e le valutazioni di “fabbisogni aggiuntivi” discrezionali, che potrebbero confliggere con una distribuzione razionale ex ante.

In conclusione, non diversamente da quello della *Audit Commission* britannica degli anni Novanta, il lavoro che qui si prefigura per il prossimo futuro è caratterizzato da due obiettivi principali. In primo luogo effettuare un'efficiente allocazione delle risorse, *in linea con la politica di stabilizzazione o riduzione della spesa pubblica*. In secondo luogo ridurre la discrezionalità dirigenziale nello stabilire la domanda di personale addetto ai diversi distretti. *Un sistema oggettivo di allocazione delle risorse* dovrebbe in questo modo assicurare che gli incrementi di personale siano diretti verso quelle aree in cui è maggiore il bisogno di servizi di sicurezza e ordine pubblico.

A parità di risorse, ma con una aumentata efficienza/efficacia delle medesime, il Paese potrebbe godere così di maggiore sicurezza ed essere più tutelato contro il crimine. Tale essendo la *ratio* della ricerca che ci si propone di portare avanti nei prossimi mesi, e pur tenendo conto di quanto sopra enucleato dalle migliori esperienze straniere, si rammenta che per il contesto italiano e relativamente al servizio ordine pubblico del Ministero dell'interno sono stati suggeriti finora i seguenti indicatori di efficienza/efficacia:

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

Indicatori di efficacia:

N crimini (per tipologia)/1000 abitanti

N arresti/sanzioni ogni 100 denunce

Tempo medio intervento 113

Da questi semplici indicatori converrà, dunque, opportunamente partire nel lavoro prossimo venturo di esame della spesa per l'ordine pubblico e la sicurezza in Italia.

APPENDICE – Il lavoro svolto

Il lavoro è stato condotto nell'ambito della Ctfp da un gruppo composto da tre Commissari e da due componenti della Segreteria tecnica. Il gruppo è stato integrato da rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato e, in particolare, del Servizio Studi. Ci si è avvalsi della costante collaborazione del Ministero dell'interno e dell'Ufficio centrale del bilancio presso lo stesso Ministero. Per il Ministero dell'interno hanno partecipato ai lavori rappresentanti del Servizio di controllo interno e dei cinque Dipartimenti (Affari interni e territoriali, Politiche del personale dell'Amministrazione civile, Pubblica sicurezza, Vigili del fuoco e Libertà civili e immigrazione).

Nel periodo giugno-ottobre 2007 si sono tenuti incontri settimanali (presso la sede del Ministero dell'economia e delle finanze e presso il Ministero dell'interno). La partecipazione e il

contributo dei rappresentanti del Ministero dell'interno e della Ragioneria generale dello Stato sono stati fondamentali per il lavoro già svolto e lo saranno per quello futuro della revisione della spesa. Il presente rapporto, tuttavia, soprattutto per quanto riguarda le valutazioni e le prime proposte in esso contenute, impegna soltanto la Commissione tecnica per la finanza pubblica.

E – Ministero della pubblica istruzione

INDICE

Sintesi	131
1. Introduzione	132
2. Struttura e dinamica del bilancio	133
2.1. <i>L'evoluzione del bilancio</i>	133
2.2. <i>L'articolazione del bilancio per categorie economiche</i>	134
2.3. <i>L'articolazione del bilancio per Centri di responsabilità</i>	135
2.4. <i>La riclassificazione per missioni e programmi del bilancio 2007</i>	138
3. Criticità rilevate	141
3.1. <i>La spesa per studente</i>	142
3.2. <i>Insegnanti per studenti</i>	143
3.3. <i>I risultati del sistema dell'istruzione</i>	147
3.4. <i>Gli studenti diversamente abili</i>	150
3.5. <i>L'organizzazione territoriale del servizio e la frammentazione delle competenze tra i diversi livelli di governo</i>	153
3.6. <i>Problemi di incentivazione a livello locale</i>	157
3.7. <i>La programmazione degli organici</i>	158
4. Ipotesi di lavoro futuro	162
4.1. <i>La determinazione degli organici</i>	162
4.2. <i>Reclutamento e organizzazione del personale</i>	163
4.3. <i>Autonomia e responsabilità</i>	163
4.4. <i>Coordinamento delle competenze dei diversi livelli di governo</i>	164
4.5. <i>I compiti della scuola</i>	165
5. Un' agenda di lavoro	165
APPENDICE	166
A - Il lavoro svolto	166
B – Tavole aggiuntive	167

Tabelle

Tab.1	– Ministero della pubblica istruzione: stanziamenti di competenza, impegni e pagamenti
Tab.2	– Ministero della pubblica istruzione: impegni per categoria economica
Tab.3	– Ministero della pubblica istruzione: impegni per Centro di responsabilità
Tab.4	– Ministero della pubblica istruzione: stanziamenti iniziali di competenza per categoria di spesa
Tab.5	– Ministero della pubblica istruzione: stanziamenti iniziali di competenza per missioni/programmi e Centri di responsabilità
Tab.6	– Spesa per l'istruzione scolastica: confronto internazionale
Tab.7	– Tipologia di spesa per l'istruzione scolastica, confronto internazionale
Tab.8	– Numero di insegnanti per 100 studenti, confronto internazionale
Tab.9	– Rapporto insegnanti/studenti: determinanti del divario Italia-Ocse
Tab.10	– Dimensione media delle classi per dimensione del comune
Tab.11	– Posizione dell'Italia rispetto ai benchmark della strategia di Lisbona
Tab.12	– Confronto fra risultati in matematica ed in lettura per l'Italia ed alcuni altri paesi
Tab.13	– Alunni diversamente abili ed insegnanti di sostegno per regione (scuola primaria)
Tab.14	– Alunni diversamente abili ed insegnanti di sostegno per regione (scuola secondaria di I grado)
Tab.15	– Alunni diversamente abili ed insegnanti di sostegno per regione (scuola secondaria di II grado)
Tab.16	– Confronto fra organico di diritto e di fatto
Tab.A.1	– Composizione e costo del personale del comparto scuola
Tab.A.2	– Composizione percentuale e costo del personale del comparto scuola
Fig.1	– Le capacità degli studenti di 15 anni misurate sulla scala della matematica (Oecd/Pisa)

Sintesi

L'indagine effettuata dalla Ctfp conferma la permanenza di numerosi aspetti critici nel settore della Pubblica Istruzione, in gran parte già emersi da precedenti analisi, fra cui il recentissimo Quaderno Bianco sulla scuola (settembre 2007). E ciò nonostante che gli interventi degli ultimi anni abbiano sicuramente agito nella direzione di accrescere l'efficienza complessiva del sistema, per esempio, con la riorganizzazione del Ministero su base territoriale avvenuta nei primi anni 2000, con il raggruppamento – con la Lf 2007 – delle assegnazioni alle scuole in due soli capitoli e con le ulteriori misure previste con la Lf 2008 e brevemente riprese più sotto. Ma i problemi sono strutturali e di lungo periodo e restano per il momento irrisolti.

In sintesi, la spesa per studente è tra la più alte dei paesi Ocse –sebbene il dato andrebbe preso con cautela, come meglio spiegato nella ricerca che segue -- ma i risultati, misurati dai test di apprendimento comunemente utilizzati a livello internazionale, sono modesti; c'è inoltre grande varianza di risultati tra aree del paese, tipologie di scuole e singole scuole. Alla radice dell'elevata spesa statale, e della netta preponderanza delle retribuzioni sul complesso delle uscite del Ministero, c'è un rapporto insegnanti/studenti molto più alto che altrove; e alla base di questo elevato rapporto ci sono, da un lato, scelte specifiche del legislatore italiano (orari di frequenza più estesi che altrove per gli studenti, e impegno orario inferiore alla media Ocse per i docenti), dall'altro, difficoltà serie di organizzazione e gestione del servizio: dalla programmazione degli organici e della mobilità dei docenti, alla gestione della rete scolastica in rapporto con altri livelli di governo, alla mancanza di sistemi di valutazione sistematica delle scuole, dei docenti e dei dirigenti scolastici. Anche la programmazione finanziaria appare carente, condizionata dagli ampi scarti tra organici di diritto e di fatto, dai frequenti interventi legislativi e dalla erraticità nella stipula dei contratti per il personale. Il personale docente, per quanto numeroso, appare poco motivato e poco pagato rispetto agli altri paesi. Non c'è inoltre una chiara delimitazione dei compiti della scuola, che finisce per offrire anche servizi apparentemente estranei alla sua missione istituzionale, svolgendo un'azione di supplenza rispetto ad altre istituzioni pubbliche (Asl ed enti locali) e alle stesse famiglie.

La legge finanziaria 2007 ha adottato alcune misure per il contenimento del rapporto docenti/studenti e, di conseguenza, della spesa pubblica, ma tali provvedimenti non sono stati del tutto efficaci. Il disegno di legge finanziaria 2008 rimodula nel triennio 2008-11 gli obiettivi della l.f. 2007 e introduce alcune nuove misure di razionalizzazione che appaiono suscettibili di portare a risultati positivi, seppure in un arco di tempo pluriennale. Tali misure non appaiono però risolutive. Occorrerà incidere in modo più deciso sulla determinazione degli organici, chiudendo il più possibile la forbice fra organici di diritto e organici di fatto. Occorrerà anche, probabilmente, trovare modalità meno costose per far fronte alle giuste esigenze di tutela degli studenti diversamente abili. Oggi, infatti, a fronte del 2% di studenti portatori di handicap si hanno circa 84.000 insegnanti di sostegno, che rappresentano ben il 10% dei docenti complessivi⁷². E il costo ascrivibile al sostegno è ancora maggiore, ove si tenga conto che la ridotta dimensione delle classi imposta dalla presenza di studenti diversamente abili comporta un sensibile accrescimento del numero di docenti normali. La l.f. 2008 prevede anche l'avvio

⁷² Il dato si riferisce all'anno scolastico 2005-06 e al complesso delle scuole statali (per l'infanzia, primarie e secondarie di primo e secondo grado). Per il triennio 2008-10 il disegno di legge finanziaria 2008 stima un fabbisogno di docenti di sostegno dell'ordine delle 90.000 unità, tenendo conto della costante crescita del numero di studenti portatori di handicap. Più precisamente, fissa un tetto di quasi 94.000 unità. In questa cifra – come in quelle riportate nel testo principale – sono inclusi sia i docenti a tempo indeterminato che quelli a tempo determinato.

della valutazione, seppur con uno stanziamento non sufficiente a garantirne l'uso generalizzato. Forti progressi in questo campo sono però necessari qualora si voglia procedere – come sarebbe auspicabile – a rafforzare autonomia e responsabilità delle scuole, ad incentivare il miglioramento dell'attività didattica e a promuovere l'uso più efficiente delle risorse a tutti i livelli.

La revisione della spesa si concentrerà nel prossimo futuro sui principali aspetti critici sopra menzionati al fine di: a) determinare modalità più efficienti di organizzazione del sostegno agli studenti diversamente abili; b) migliorare la programmazione degli organici, sia nel breve che nel lungo periodo, con l'ausilio delle banche dati oggi disponibili; c) rendere più rigido il vincolo di bilancio, a tutti i livelli (singoli istituti, Uffici scolastici provinciali, Uffici scolastici regionali) prevedendo, fra l'altro, opportuni incentivi; d) proporre efficaci modalità di coordinamento tra tutti i livelli di governo aventi competenze in materia di pubblica istruzione, al fine di garantire il successo delle politiche di razionalizzazione del settore; e) valutare la possibilità di rendere più flessibile e funzionale l'organizzazione del lavoro dei docenti, coniugandola con adeguati schemi di incentivi. Appare essenziale, a questo fine, l'uso sistematico della valutazione.

La revisione della spesa si estenderà anche ad altri temi, quali: possibili miglioramenti organizzativi del Ministero della pubblica istruzione, ipotesi di ridefinizione delle missioni e dei programmi alla luce dell'esperienza dell'anno finanziario 2008, analisi e individuazione di politiche adeguate per lo sviluppo dell'istruzione degli adulti, possibili alternative al tempo pieno.

Lo sviluppo dei punti sopra menzionati avverrà in stretto contatto con il Ministero della pubblica istruzione e con il Ministero dell'economia e delle finanze, all'interno del gruppo di lavoro già costituito per la revisione della spesa. In particolare la Ctfp seguirà con molta attenzione gli sviluppi della sperimentazione prevista ai sensi dell'art. 50, comma 9 del disegno di legge finanziaria 2008, che copre sostanzialmente i punti b), c) e d) su indicati.

1. Introduzione

Il presente capitolo intende fare il punto sul percorso svolto finora in merito alla revisione della spesa per il Ministero della pubblica istruzione (da qui in avanti Mpi) illustrando quanto appreso finora, le linee di intervento ipotizzate, l'organizzazione del lavoro futuro. La nota si apre presentando alcune evidenze quantitative in merito alla dimensione e alla struttura del bilancio del Ministero, alla organizzazione del servizio e ai risultati formativi raggiunti, comparandoli con quelli di altri paesi Ocse; su questa base propone alcune riflessioni sulle criticità riscontrate e sulle loro determinanti; prosegue indicando alcune linee di riforma, che forse solo in parte potranno essere perseguite nell'ambito della presente RS. In apertura, è doveroso ricordare che la RS sull'istruzione è stata facilitata dall'esistenza di una indagine precedente, svolta in collaborazione da Mpi e Mef, e sfociata nella recente pubblicazione "Quaderno Bianco sulla Scuola" (settembre 2007) (da qui in poi QB), che riporta, oltre a una approfondita analisi del settore, una serie di proposte di policy. Alcuni di queste hanno trovato spazio nel disegno di legge finanziaria per il 2008 (si veda più avanti nel testo la discussione relativa all'art. 50). La RS ha potuto usufruire non solo dei risultati dell'analisi già svolta, ma anche dell'esperienza accumulata all'interno del gruppo di lavoro interministeriale, i cui componenti sono in parte confluiti nel gruppo della revisione della spesa. Alcune delle proposte qui avanzate si muovono, approfondendole, nel solco di quelle già contenute nel Quaderno; in

qualche altro caso, approfondiscono invece aspetti e interventi che non sono stati analizzati nella citata indagine.

2. Struttura e dinamica del bilancio

2.1. L'evoluzione del bilancio

Le tabelle da 1 a 3 presentano alcuni valori relativi alla spesa del Mpi dal 2002 al 2006, ultimo anno disponibile. Sfortunatamente, i dati non consentono un'analisi puntuale dell'evoluzione della spesa con riferimento al Ministero della pubblica istruzione, in quanto fino al settembre 2006, scuola e università facevano politicamente e contabilmente riferimento allo stesso Ministero (Miur), per venire divise solo successivamente. Più precisamente, i dati riportati fino al 30 settembre del 2006 includono *anche* le risultanze contabili relative alle funzioni poi confluite nel Ministero dell'università e della ricerca scientifica (Mur). Risulta dunque difficile estrarre da queste informazioni una visione storica chiara e precisa del solo sistema "Istruzione pubblica". Tuttavia, alcune delle voci contenute nelle tabelle sono univocamente attribuibili all'istruzione pubblica o all'università, il che consente un cauto utilizzo di queste informazioni.

La tabella 1 mostra l'usuale sottostima degli stanziamenti iniziali di competenza rispetto a quelli definitivi ed una evoluzione più dinamica degli impegni rispetto agli stanziamenti.

Tab. 1 MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE: STANZIAMENTI DI COMPETENZA, IMPEGNI E PAGAMENTI (mln di euro)

	2002*	2003*	2004*	2005*	2006**	2007
Stanziamenti iniziali di competenza	45.692	47.143	49.987	51.420	50.453	42.174
Stanziamenti definitivi di competenza	47.580	50.910	51.860	51.604	53.841	..
Impegni	47.662	51.873	51.964	51.835	57.046	..
Pagamenti	47.634	53.696	52.570	51.696	57.379	..

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

N.B. Dal 2002 al 2005 i dati si riferiscono al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

* 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

Eccetto che per il 2005, dove la variazione tra stanziamenti iniziali, definitivi e impegni, benché sempre in crescita appare assai limitata, in tutti gli altri casi gli impegni superano gli stanziamenti iniziali di cifre considerevoli, tra il 5% e il 12% della spesa complessiva. Parte della differenza dipende dal fatto che gli stanziamenti iniziali includono gli effetti finanziari previsti delle manovre degli anni precedenti, effetti che evidentemente non si sono realizzati nella misura desiderata. Un'altra ragione è che l'istruzione presenta una componente preponderante di spese fisse, prevalentemente stipendi, per le quali lo stanziamento non costituisce limite di spesa. Poiché gli oneri connessi ai rinnovi contrattuali per il personale docente e Ata sono soggetti a contrattazione, è normale trovare delle situazioni nelle quali gli stanziamenti, calcolati inizialmente sulla competenza economica, sono più bassi degli impegni, che comprendono anche le eccedenze di pagato⁷³. Il confronto tra stanziamenti finali e impegni è in questo senso più

⁷³ Contabilmente, quello che succede è che gli stanziamenti su ruoli di spesa fissa non coprono l'ammontare complessivo delle retribuzioni (spese obbligatorie) e l'ufficio pagatore trova dunque copertura utilizzando residui che incrementano gli impegni.

significativo. Anche in questo caso, però, gli impegni risultano superiori agli stanziamenti: segno evidente della difficoltà di programmare efficacemente la spesa. Inevitabilmente, la differenza diventa più accentuata negli anni di rinnovo dei contratti di lavoro (2003 e 2006), quando arretrati e incrementi a regime vengono contabilizzati assieme.

Con l'eccezione del 2003, cassa e competenza risultano invece sostanzialmente allineate, senza una sistematica prevalenza di una sull'altra. Ciò non sorprende in un settore in cui la voce di gran lunga più significativa, come si vedrà meglio in seguito, è composta dalle retribuzioni del personale dipendente.

2.2. L'articolazione del bilancio per categorie economiche

La tabella 2 presenta la suddivisione per categoria economica degli impegni di spesa. Con qualche approssimazione, il dato relativo al solo Ministero della pubblica istruzione può essere ricavato dalla tabella. I "trasferimenti correnti a PA" (pari a 7.571 mln nel 2006) sono infatti esclusivamente composti da trasferimenti al sistema universitario, iscritti fino al 30 settembre 2006 nel bilancio del Miur. Allo stesso modo, anche la quasi totalità delle "altre uscite in conto capitale" appare riconducibile al sistema universitario. Viceversa, i "redditi da lavoro dipendente" – tolto il personale amministrativo statale impiegato nel sistema universitario – fanno esclusivamente riferimento al personale dipendente in ruolo presso il Mpi: docenti, personale ausiliario, tecnico e amministrativo delle scuole (personale Ata) e funzionari statali.

Tab.2 MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE: IMPEGNI PER CATEGORIA ECONOMICA (mln di euro)

	2002*	2003*		2004*		2005*		2006**	
	v.a.	v.a.	var. annua %						
SPESE CORRENTI	44.538	48.435	8,8	48.740	0,6	48.735	0,0	54.820	12,5
Redditi di lavoro dipendente	34.143	37.051	8,5	36.576	-1,3	36.708	0,4	42.614	16,1
Consumi intermedi	644	1.189	84,8	1.365	14,8	1.240	-9,1	1.135	-8,5
Imposte pagate sulla produzione	2.210	2.445	10,6	2.325	-4,9	2.318	-0,3	2.676	15,4
Trasferimenti correnti a PA	6.858	6.963	1,5	7.421	6,6	7.757	4,5	7.571	-2,4
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	657	10	-98,5	10	4,5	5	-54,6	3	-36,5
Interessi passivi e redditi da capitale	16	11	-29,9	5	-50,2	0	-91,4	3	586,9
Poste correttive e compensative	0	0	0,0	0		0		0	
Altre uscite correnti	10	766	7.560,0	1.038	35,5	707	-31,9	818	15,7
SPESE CONTO CAPITALE	3.124	3.438	10,0	3.224	-6,2	3.099	-3,9	2.226	-28,2
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	123	44	-64,0	45	3,0	47	4,5	30	-36,8
Contributi agli investimenti a estero	126	127	1,0	133	4,8	120	-9,7	130	8,1
Altre uscite in conto capitale	2.876	3.267	13,6	3.045	-6,8	2.932	-3,7	2.066	-29,5
TOTALE	47.662	51.873	8,8	51.964	0,2	51.835	-0,2	57.046	10,1

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

N.B. Dal 2002 al 2005 i dati si riferiscono al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

* 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 mostra l'assoluta preminenza nel bilancio del Mpi delle spese correnti ed in particolare delle spese per il personale. Dei 57 mld di euro impegnati nel 2006, oltre 10 mld, come si dirà, attengono al sistema universitario; del residuo, 42,6 mld corrispondono a redditi da lavoro dipendente. La componente relativa al personale è anche quella che mostra nel periodo la

dinamica più vivace⁷⁴. Mentre la spesa per consumi intermedi risulta sostanzialmente stabile nell'ultimo quadriennio – e dunque in riduzione in termini reali – la spesa per il personale passa dai 37 mld del 2003 ai 42,6 mld del 2006, con una fortissima accelerazione nell'ultimo anno (+16%), dovuta al pagamento, avvenuto nell'anno, oltre che dei nuovi stipendi, degli arretrati per il contratto del personale della scuola. Il dato relativo al 2006 va dunque interpretato con attenzione. Da elaborazioni dello stesso Mpi risulta che nel 2006 sono stati pagati, per il personale docente e non docente della scuola, circa 3,2 mld di arretrati e circa 2 mld in più per il nuovo trattamento economico; la somma di queste due componenti (5,2 mld) spiega quasi interamente il salto fatto registrare dai redditi di lavoro dipendente tra il 2005 e il 2006, pari a circa 5,9 mld.

Anche nel periodo medio-lungo, si conferma – e non potrebbe essere diversamente – il peso preponderante delle retribuzioni. Dei circa 9,5 mld di incremento nominale della spesa complessiva tra il 2002 e il 2006, ben 8,5 mld sono ascrivibili ai redditi di lavoro dipendente. Questo dato strutturale del Mpi – l'assoluta preminenza delle spese per il personale e l'elevato ammontare delle stesse – è del resto confermato anche dal confronto con altri ministeri: la spesa per il personale del Mpi rappresenta l'80% della spesa per il personale complessivamente sostenuta dai cinque Ministeri considerati nella *revisione della spesa* e quasi la metà della spesa per il personale di tutte le amministrazioni statali (pari a 88 mld). Rispetto a questo dato, scarse e sostanzialmente stabili sono le altre spese correnti e limitati gli interventi in conto capitale. Per esempio, gli 818 mln di "altre spese correnti" nel 2006 – che comprendono anche i 9/12 di risorse attribuibili al settore universitario – sono per 530 mln assorbite da trasferimenti a scuole non statali. Ulteriori evidenze in questo senso vengono discusse in seguito.

2.3. L' articolazione del bilancio per Centri di responsabilità

Una visione più chiara dell'organizzazione del Ministero e della sua struttura di spesa è ricavabile dalla tabella 3, che riporta la suddivisione degli impegni per Centri di responsabilità (d'ora in poi Cdr).

Intanto, diventa più chiaro il peso relativo del finanziamento statale dell'università rispetto alla scuola; dal 2005, con la riorganizzazione amministrativa del Ministero avvenuta in quell'anno, il Cdr relativo all'Università è stato enucleato dal resto, consentendo una più chiara identificazione della spesa relativa⁷⁵. Dunque, la dimensione assoluta in termini di impegni complessivi di spesa del Mpi nel 2006 può essere approssimativamente calcolata per differenza in circa 46,8 mld, di cui, come già notato, 42,6 mld sono attribuibili alla spesa per il personale dipendente, 1,1 mld all'acquisto di beni e servizi, 2,6 mld al pagamento di imposte (in larga misura l'Irap sugli stipendi), 530 mln al finanziamento delle scuole private (si veda tab. 2). Il resto, assai limitato, è suddiviso tra spese in conto capitale, trasferimenti alle famiglie, altri trasferimenti e spesa corrente. Si osservi anche, a conferma di quanto già osservato sopra, che la variazione della spesa del Ministero dal 2005 al 2006 (Istruzione + Università nel 2005,

⁷⁴ La dinamica della consistenza numerica del personale della scuola e della relativa spesa è indicata in dettaglio, per le singole categorie di occupati, nelle tabelle A.1 e A.2 dell'Appendice B.

⁷⁵ Negli anni precedenti, il Fondo ordinario per il finanziamento delle università veniva invece computato nel Cdr "Programmazione e Coordinamento". Si osservi anche che in realtà i 10,320 mld del 2006 riferibili al Cdr Università non esauriscono l'intera spesa attribuibile all'istruzione universitaria, in quanto (per i 9/12) il Cdr Gabinetto contiene anche impegni di spesa relativi all'università per quell'anno; si tratta, tuttavia, con tutta probabilità, di risorse molto marginali rispetto al complesso della spesa.

Istruzione + 9/12 Università nel 2006), pari a poco più di 6 mld di euro, è ascrivibile quasi interamente al forte incremento nella spesa per il personale dipendente intervenuto nel 2006, mentre stabili o in lieve riduzione appaiono tutte le altre componenti di spesa⁷⁶.

Tab. 3 MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE: IMPEGNI PER CENTRO DI RESPONSABILITA' (mln di euro)

	2002*		2003*		2004*		2005*		2006**	
	v.a.	var. annua %	v.a.	var. annua %	v.a.	var. annua %	v.a.	var. annua %	v.a.	var. annua %
Affari generali e sistema informativo	333		339	1,8	375	10,5	0		0	
Gabinetto	20		22	10,2	20	-6,6	17	-14,7	16	-6,3
Servizio affari economico finanziario	357		344	-3,7	506	47,2				
Servizio automazione ed informatica	13		27	111,7	18	-31,2	0		0	
Servizio per la comunicazione	15		22	51,6	14	-38,1	0		0	
Servizi nel territorio	164		202	23,4	613	203,7	0		0	
Sviluppo Istruzione	72		91	25,9	132	45,5	187	41,9	206	10,2
Studi e documentazione	1		2	29,6	2	7,0	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
Ufficio scolastico regionale per il Piemonte	2.389		2.638	10,4	2.575	-2,4	2.603	1,1	3.009	15,6
Ufficio scolastico regionale per la Liguria	820		890	8,6	871	-2,1	874	0,3	1.014	16,0
Ufficio scolastico regionale per il Veneto	2.662		2.831	6,4	2.742	-3,2	2.778	1,3	3.245	16,8
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
Ufficio scolastico regionale per il Friuli Venezia Giulia	694		759	9,3	740	-2,4	747	0,9	871	16,6
Ufficio scolastico regionale per la Toscana	2.006		2.208	10,1	2.139	-3,1	2.137	-0,1	2.485	16,3
Ufficio scolastico regionale per l' Umbria	550		609	10,8	583	-4,3	589	1,0	677	15,0
Ufficio scolastico regionale per il Lazio	3.327		3.720	11,8	3.582	-3,7	3.625	1,2	4.161	14,8
Ufficio scolastico regionale per la Marche	965		1.068	10,7	1.046	-2,1	1.037	-0,9	1.208	16,6
Ufficio scolastico regionale per il Molise	257		296	15,3	288	-2,7	238	-17,3	311	30,6
Ufficio scolastico regionale per l'Abbruzzo	925		1.007	8,9	1.001	-0,7	964	-3,7	1.118	16,0
Ufficio scolastico regionale per la Puglia	3.053		3.362	10,1	3.326	-1,1	3.264	-1,9	3.785	16,0
Ufficio scolastico regionale per la Campania	4.823		5.259	9,0	5.162	-1,8	5.164	0,0	5.931	14,8
Ufficio scolastico regionale per la Basilicata	554		584	5,3	574	-1,7	572	-0,4	652	14,0
Ufficio scolastico regionale per la Calabria	1.893		2.073	9,6	2.058	-0,7	2.025	-1,6	2.303	13,8
Ufficio scolastico regionale per la Sardegna	1.303		1.400	7,5	1.354	-3,3	1.337	-1,2	1.531	14,5
Ufficio scolastico regionale per la Sicilia	3.943		4.338	10,0	4.256	-1,9	4.231	-0,6	4.884	15,4
Università							11.355		10.320	-9,1
Gestione ministeriale del bilancio							608		553	-9,0
Programmazione e coordinamento	9.703		10.197	5,1	10.555	3,5	0		0	
TOTALE	47.662		51.873	8,8	51.964	0,2	51.835	-0,2	57.046	10,1

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

N.B. Dal 2002 al 2005 i dati si riferiscono al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

* 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 3 chiarisce anche la organizzazione interna del Ministero e la distribuzione delle responsabilità fra Cdr. Con la riforma organizzativa approvata nel 2003⁷⁷, le strutture centrali del Ministero (allora denominato Miur) che facevano riferimento al mondo della scuola

⁷⁶ Al netto della riduzione di spesa del Cdr Università (computata, si ricorda solo per i 9/12 nel 2006), l'incremento assoluto di spesa del Ministero nel 2006 rispetto al 2005 ricavabile dalla tabella 3 è di circa 7,2 mld; l'incremento della spesa per il personale dipendente, ricavabile dalla tabella 2, è di 6 mld. Del residuo, si osservi dalla tabella 2 che 300 mln sono dovuti ad un inasprimento degli oneri tributari.

⁷⁷ A seguito della legge 28 marzo 2003, n.53 e del successivo d.p.r. dell'11 agosto 2003.

sono state riorganizzate a partire 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 (di qui in avanti, per brevità, Dipartimento per la programmazione e gestione) e il Dipartimento dell'istruzione. Il primo è composto da 5 uffici di livello dirigenziale (comunicazione, politica finanziaria e bilancio, risorse umane, sistemi informativi, studi e programmazione) e svolge diverse funzioni tra cui quella di rilevare, programmare e prevedere il fabbisogno finanziario del Ministero, avvalendosi dei dati forniti dai vari uffici. Il secondo è anche composto da 5 uffici di livello dirigenziale (affari internazionali, istruzione post-secondaria, ordinamenti scolastici, personale della scuola, studenti) e ad esso si raccordano funzionalmente gli Uffici scolastici regionali. 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. A livello centrale opera anche il Cdr "Gabinetto", che svolge attività varie, per lo più attività di segreteria tecnica ed amministrativa, alle dipendenze del Ministro.

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, 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 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.

Nel complesso, come si evince dalla tabella 3, le risorse utilizzate sotto la diretta responsabilità delle strutture centrali del Ministero sono assai limitate rispetto al totale delle spese. Si tratta di circa 800 mln di euro nel 2006, cioè meno del 2% del totale della spesa attribuibile, con le approssimazioni prima ricordate, al settore dell'istruzione. Il resto della spesa, per oltre il 98%, è invece attribuibile agli Uffici scolastici regionali. Il forte decentramento territoriale delle responsabilità di spesa, assieme all'assoluta preminenza delle spese per il personale sul totale, costituiscono i due elementi caratterizzanti di questo Ministero, e gli aspetti da cui partire per analizzare potenziali prospettive di contenimento e miglioramento della spesa.

L'evoluzione degli impegni nel tempo per gli Uffici scolastici regionali (univocamente attribuibili al Ministero sotto analisi per tutto il periodo considerato) mostra anche alcuni aspetti di rilievo. Da un lato, essa riflette chiaramente (né potrebbe essere diversamente) il trend generale delle spese del Ministero. Ad una forte crescita nel periodo 2002-03 - attorno al 10% in media -, si accompagna una riduzione in termini assoluti nel 2004 - attorno al 2% - ed una sostanziale stasi nel 2005; la spesa poi accelera fortemente nel 2006 rispetto al 2005, con una media attorno al 16% e punte che raggiungono il 30% nel Molise (per questa Regione bisogna però scontare il forte decremento dell'anno precedente, pari a -17%, che non ha eguali nel resto del Paese). Questi andamenti differenziati nel tempo, e in particolare le forti accelerazioni di un anno rispetto all'altro, riflettono, come si è già detto, essenzialmente le tendenze della politica

del personale, oltre che interventi episodici, una tantum, da parte del governo ai fini del controllo delle spese⁷⁸.

Più interessante è l'andamento differenziato dei diversi Uffici regionali rispetto a questo trend generale. In particolare, emerge nettamente dalla tabella 3 una crescita più marcata della spesa per le regioni centro-settentrionali rispetto a quelle meridionali e alle isole: un trend che probabilmente riflette il diverso andamento demografico della popolazione scolastica nelle diverse regioni. Così, mentre dal 2002 al 2006, la spesa dell'Ufficio regionale della Lombardia aumenta del 29% e quella della Emilia Romagna del 28%, Campania (+23%), Basilicata (+18%), Sardegna (+17%), Sicilia (+24%), Puglia (+24%) e Molise (+21%) mostrano tutte andamenti più contenuti (come però anche Veneto e Liguria con, rispettivamente, +22% e +23,6%). Restano da approfondire maggiormente le determinanti della distribuzione della spesa sul territorio, un tema che verrà affrontato nel corso della *revisione delle spesa* (d'ora in poi, RS).

2.4. La riclassificazione per missioni e programmi del bilancio 2007

Una semplice analisi della struttura e evoluzione delle spese del Ministero non significa molto se non accompagnata da una qualche indicazione dei servizi che questa spesa finanzia. A questo fine, un primo ausilio è offerto dalla suddivisione per programmi e missioni offerta dalla Ragioneria generale dello Stato a seguito della riclassificazione del bilancio operata per il 2007, anche se è opportuno ricordare, nel confronto, che i dati riportati in questa classificazione fanno riferimento agli *stanziamenti iniziali* per il 2007, mentre i dati commentati finora si riferiscono agli *impegni* per il 2006. L'esperienza passata dimostra che in genere i secondi superano ampiamente i primi. E difatti si osserva dalla tabella 4 che, per esempio, dei 42,17 mld di stanziamenti iniziali di competenza per il 2007, 37,8 mld sono stanziati per i redditi da lavoro dipendente, una cifra inferiore agli impegni 2006 per la stessa voce, anche al netto degli arretrati pagati nello stesso anno.

Evidentemente, gli stanziamenti iniziali scontano gli effetti della manovra per il 2007 (che comportavano incrementi nel rapporto studenti/docenti e dunque risparmi per il personale della scuola valutabili attorno ai 400 mln), che verranno però verosimilmente raggiunti solo in parte. E' dunque già del tutto prefigurabile che anche per il 2007 si assisterà ad una nuova divaricazione tra impegni e stanziamenti.

La tabella 5 illustra le quattro missioni e i tredici programmi in cui vengono suddivise nella nuova classificazione le funzioni svolte dal Mpi.

⁷⁸ Questo suggerisce anche di concentrare l'attenzione sul trend di medio periodo della spesa, piuttosto che su le variazioni annuali, di per sé poco significative. Si osserva tuttavia che la flessione relativa al 2004 riflette anche gli interventi sulla razionalizzazione delle risorse ed il contenimento degli organici decisi con la legge del 28 marzo 2003, n. 53. La legge ha modificato i cicli scolastici comportando un accorciamento generalizzato delle ore di insegnamento frontale laddove esistevano classi a tempo pieno e l'introduzione di nuove materie nella scuola primaria (la prima lingua straniera).

**Tab. 4 STANZIAMENTI INIZIALI DI COMPETENZA
PER CATEGORIA ECONOMICA
(anno 2007 - mln di euro)**

Categoria di Spesa	Stanziamen- to Iniziale di Competenza
SPESE CORRENTI	42.098
Redditi di lavoro dipendente	37.777
Consumi intermedi	1.107
Imposte pagate sulla produzione	2.390
Trasferimenti correnti a PA	4
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	3
Trasferimenti correnti ad imprese	479
Trasferimenti correnti ad estero	0
Interessi passivi e redditi da capitale	0
Altre uscite correnti	338
SPESE CONTO CAPITALE	76
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	24
Contributi agli investimenti	52
Contributi agli investimenti ad imprese	0
Contributi agli investimenti ad estero	0
Acquisizioni di attività finanziarie	0
Altri trasferimenti in conto capitale	0
TOTALE	42.174

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

**Tab. 5 MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE: STANZIAMENTI INIZIALI 2007
PER MISSIONI/PROGRAMMI E CENTRO DI RESPONSABILITA' (mln di euro)**

Missioni/programmi	Ministero della pubblica istruzione					Totali missioni/ programmi per altri ministeri
	Gabinetto e uffici diretta collaborazione all'opera del ministro	Dipartimento per l'istruzione	Dipartimento prog.ministeriale, gestione bilancio, risorse umane e informazione	Uffici scolastici regionali	Totale missioni/ programmi ministero	
Miss.: 004 - L' Italia in Europa e mondo					6	24.281
Progr.: 005 - Cooperazione in materia culturale		6			6	
Miss.: 017 - Ricerca e innovazione					7	3.839
Progr.: 016 - Ricerca per la didattica		6	1		7	
Miss.: 022 - Istruzione scolastica					41.108	155
Progr.: 001 - Prog. e coordinamento dell'istruzione scolastica		87	7	266	360	
Progr.: 002 - Istruzione Prescolastica			345	3.837	4.182	
Progr.: 003 - Istruzione elementare		1	807	11.731	12.539	
Progr.: 004 - Istruzione secondaria inferiore			396	9.200	9.596	
Progr.: 005 - Istruzione secondaria superiore			942	12.998	13.940	
Progr.: 006 - Istruzione post-secondaria		1			1	
Progr.: 007 - Istruzione degli adulti		1			1	
Progr.: 008 - Diritto allo studio, condizione studentesca		9			9	
Progr.: 009 - Istituzioni scolastiche non statali		1	378	101	480	
Miss.: 032 - Servizi istituzionali e generali della PA					92	1.914
Progr.: 002 - Indirizzo politico	12				12	236
Progr.: 003 - Servizi e affari generali amm. di competenza		30	50		80	1.679
Miss.: 033 - Fondi da ripartire					961	11.258
Progr.: 001 - Fondi da assegnare			961		961	11.258
TOTALE	12	142	3.887	38.134	42.175	

Fonte: Elaborazione Ctfp su dati Mef

A questa si aggiunge una “missione” aggiuntiva (e relativo programma) – *Fondi da ripartire* – che colleziona i capitoli e relative risorse che nella prima applicazione del nuovo sistema di classificazione non si è riusciti a ripartire tra i precedenti programmi. Si tratta di circa 1 mld di euro, su poco più di 41 mld complessivi. La tabella mostra l’assoluta preminenza dei programmi relativi all’educazione dei giovani in età scolare e pre-scolare rispetto ad ogni altra attività svolta dal Ministero. In particolare, assai scarse appaiono le risorse dedicate all’educazione degli adulti o all’educazione post-secondaria (un milione a testa) e limitate le risorse destinate alla ricerca per la didattica e agli impegni internazionali. Tolti i trasferimenti alle scuole non statali, unico altro programma di qualche rilievo quantitativo, il resto delle risorse è dedicato esclusivamente al finanziamento dell’istruzione primaria, elementare e secondaria, oltre che alla programmazione e all’organizzazione di questi servizi. Detto in modo diverso, la missione *Istruzione scolastica* assorbe da sola 41,1 mld dei 41,2 mld finora ripartiti; le altre tre missioni messe assieme superano di poco i 100 mln di euro. Va tuttavia ricordato, come si evince dalla tabella 5, che non risultano ripartiti fondi per circa 1 mld di euro; non è improbabile che in questi fondi si trovino alcune delle risorse per i programmi che, per il loro carattere meno persistente e obbligatorio rispetto ai programmi fondamentali dell’istruzione scolastica risultano, in sede di previsione, sottovalutati. Ne risulta comunque affievolita la capacità del nuovo sistema di classificazione del bilancio, almeno in sede di previsione, di trasmettere in modo trasparente e completo le informazioni relative all’allocazione della spesa.

Dal confronto dei dati delle tabelle 3 e 5 risultano inoltre differenze non trascurabili riguardo ad alcune voci. In particolare, il Dipartimento per la programmazione e la gestione del bilancio appare titolare, nel 2007, di una quota di fondi decisamente superiore rispetto al 2006, dove quasi tutta la spesa risulta imputata agli Uffici scolastici regionali. Bisogna però tenere presente che la tabella 3 si riferisce – come già detto – agli *impegni* 2006, mentre la tabella 5 riporta gli *stanziamenti iniziali* 2007, per cui le differenze riscontrate potrebbero essere dovute ai meccanismi di attribuzione dei fondi dal centro alla periferia: negli stanziamenti iniziali potrebbero cioè essere incluse risorse da distribuire agli Uffici regionali e/o alle scuole in corso d’anno. Si tenga anche presente che con la l.f. 2007 è stato modificato il meccanismo di finanziamento delle scuole: fino al 2006 il finanziamento avveniva attraverso il passaggio dagli Uffici scolastici regionali alle contabilità speciali degli Uffici scolastici provinciali e di lì alle scuole, con il 2007 le risorse transitano direttamente dal Mpi alle scuole. Questa modifica, e la contemporanea riduzione dei capitoli da 11 a 2 (spese per il funzionamento e spese per il personale), è stata introdotta per accelerare le procedure e evitare la formazione di giacenze in alcuni capitoli a fronte di sofferenze in altri. Potrebbe, per contro, essere derivato da questa operazione la necessità di trattenere al centro una quota dei fondi per le scuole, da assegnare in corso d’anno a fronte delle necessità via via evidenziate. Su questi aspetti saranno fatti approfondimenti nel prosieguo della RS.

Passando ad esaminare un altro punto, 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. In particolare, mentre i programmi *Cooperazione in materia culturale*, *Ricerca per la didattica*, *Istruzione post-secondaria e istruzione per gli adulti* sono univocamente gestiti dal Dipartimento dell’istruzione, altri (come la *Programmazione e il coordinamento dell’attività didattica*) vedono la presenza simultanea di tutti gli Uffici statali e regionali nelle decisioni di spesa. Specificatamente, nel caso dei programmi centrali dedicati all’istruzione scolare e pre-scolare, un ruolo rilevante è simultaneamente giocato dal Dipartimento per la programmazione e gestione ministeriale e dagli Uffici regionali. Questa sovrapposizione di competenze e responsabilità è forse inevitabile, data la struttura del Ministero, ma la Ctfp valuterà, comunque, con il Ministero, eventuali possibili

miglioramenti della struttura del bilancio e dei Cdr. Va in ogni caso fatta salva la struttura organizzativa attuale basata su 18 Uffici regionali, dotati di ampia autonomia, sotto la responsabilità di un dirigente generale. Questa struttura appare infatti assolutamente funzionale rispetto alla nuova architettura costituzionale, che attribuisce alle regioni un'ampia competenza (ulteriormente estensibile con il ricorso all'art. 116, comma 3 della Costituzione) in materia di pubblica istruzione. Resta dunque da approfondire se ulteriori razionalizzazioni della struttura del Mpi siano necessarie o desiderabili.

Un ulteriore elemento di riflessione è costituito dalla natura dei programmi. Se, per esempio, il programma dovesse diventare in futuro l'unità di voto fondamentale del Parlamento, come auspicato da alcuni, è importante sottolineare che l'attuale strutturazione per programmi non è del tutto adeguata per il comparto della scuola. In particolare, mentre è importante per finalità di rappresentazione la suddivisione in programmi diversi della istruzione primaria e di quella secondaria, non sarebbe utile un voto distinto su questi due programmi. Metterebbe in crisi, introducendo inutili rigidità nel bilancio, gli *istituti comprensivi*, che viceversa hanno condotto a notevoli miglioramenti nella qualità del servizio, consentendo inoltre notevoli risparmi sui costi amministrativi.

Molto deve essere fatto, infine, per migliorare la capacità di programmazione della spesa. La distanza tra stanziamenti iniziali, stanziamenti finali e impegni, rilevata in passato e che molto probabilmente – come spiegato, si verificherà anche in futuro – non appare fisiologica, anche considerando le specificità del Ministero. Un allungamento della durata dei contratti del personale della scuola, e un miglioramento nella tempistica del rinnovo degli stessi, potrebbero far molto per ridurre l'erraticità annuale della evoluzione della spesa e la conseguente divergenza tra stanziamenti e impegni.

3. Criticità rilevate

Come si è già osservato, i meri dati di bilancio, benché illustrativi delle tendenze in atto e della capacità di programmazione della struttura statale, non consentono di esprimere giudizi sulla qualità della spesa o sulla sua congruità rispetto alle funzioni che dovrebbe svolgere. Idealmente, sarebbe utile poter disporre di una “funzione di produzione” che collegasse in modo univoco gli *input* del processo produttivo con gli *output* e gli *outcome* desiderati del servizio, così da consentire l'individuazione di eventuali sacche di inefficienza e suggerire potenziali interventi di razionalizzazione. Di fatto, a fronte di un servizio così complesso e così carico di valenza sociale come l'istruzione, questo non è possibile. Anzi, è spesso parso ai componenti Ctfp del gruppo di lavoro sulla RS che proprio la mancanza di una chiara definizione, da parte del decisore pubblico, degli obiettivi assegnati al mondo della scuola sia una delle ragioni principali delle difficoltà di intervento. Tuttavia, con l'adesione al processo di Lisbona, qualche impegno anche quantitativo per la scuola è stato preso (diminuzione degli abbandoni precoci entro il limite del 10%; aumento del numero dei giovani che raggiungono il diploma di scuola media superiore, portandolo ad almeno l'85% dei ventiduenenni) e non mancano dati e confronti territoriali e internazionali. Questi consentono di svolgere qualche riflessione più precisa sulle carenze del sistema scolastico italiano e sulla efficienza ed efficacia della spesa pubblica nel settore sotto esame.

3.1. La spesa per studente

Il primo elemento di giudizio è offerto dalla *spesa complessiva* per l'istruzione, in confronto a quella di altri paesi avanzati. La tabella 6 riporta alcune evidenze in questo senso, con riferimento ai dati Ocse del 2003. La tabella 6 mostra come in percentuale sul Pil, la spesa per l'istruzione italiana⁷⁹ sia grosso modo in linea con gli altri paesi; la componente pubblica è esattamente in linea con la media Ocse, mentre è lievemente inferiore quella privata. In rapporto con il numero degli studenti, tuttavia, la spesa italiana per studente è nettamente superiore alla media Ocse: del 24% se si prende il dato grezzo, del 12% se si normalizza la spesa tenendo conto del numero di ore di insegnamento (come diremo meglio più avanti, gli studenti italiani, soprattutto nella scuola elementare e secondaria inferiore, passano mediamente più tempo a scuola dei loro compagni esteri). Passando alla *composizione*, si osserva dalla tabella 7 che la spesa italiana è più marcatamente orientata verso la parte corrente rispetto alla media internazionale, ed in particolare, che l'incidenza della spesa diversa dagli oneri del personale (il 14% del totale della spesa) è nettamente inferiore alla media internazionale (pari al 18%).

Tab. 6 SPESA PER L'ISTRUZIONE SCOLASTICA
(confronto internazionale - anno 2003)

Paesi	In rapporto al Pil (%)			In rapporto alla spesa pubblica	Spesa pubblica per studente ² (euro a parità di poteri di acquisto) ³	
	Pubblica	Privata	Totale		Pubblica	In base al numero degli studenti normalizzato per le ore di lezione (stima: v. nota 4)
Italia	3,5	0,1	3,6	7,4	5.710	5.172
Francia	4,0	0,3	4,3	7,5	5.288	4.749
Germania	2,9	0,6	3,5	6,3	4.856	5.076
Gran Bretagna	4,0	0,6	4,6	8,8	4.964	4.998
Grecia	2,6	0,2	2,8	5,3	3.378	2.923
Spagna	2,8	0,2	3,0	nd	4.184	3.999
Svezia	4,5	nd	4,5	8,3	4.015	4.638
Finlandia	3,9	nd	3,9	8,0	4.787	5.558
Canada	3,2	0,3	3,5	8,2	4.773	nd
Stati Uniti	3,9	0,3	4,2	10,4	6.580	nd
Giappone	2,7	0,3	3,0	7,9	5.038	nd
Media OCSE¹	3,5	0,4	3,9	9,0	4.623	4.623

Fonte: Quaderno bianco sulla scuola su dati Ocse Education at a Glance (2006)

Note: 1. Media dei rapporti dei diversi paesi. 2. Scuole pubbliche e private (salvo che per Italia, dove il dato si riferisce alle sole scuole pubbliche). 3. La spesa nazionale in valuta nazionale è convertita utilizzando l'indice della parità dei poteri di acquisto (PPA) del 2003 relativa al Pil. I valori in dollari USA ai poteri di acquisto calcolati dall'OCSE sono quindi convertiti in euro. 4. Per ogni paese viene calcolato un indicatore del numero di ore di lezione (obbligatorio) di uno studente nella media dei 12 anni di studio sulla base delle ore curricolari rilevate dall'OCSE per le varie età (OCSE Education at a Glance - Tavola D.1.1) e viene trasformato in un indice ponendo il valore della media OCSE pari a 1. La spesa per studente viene quindi divisa per tale indice. Per la Gran Bretagna, il valore indicato è stimato sulla base delle ore di lezione applicate in Inghilterra (la Scozia ha un regime leggermente diverso). Per l'Italia, dove gli anni per completare il ciclo secondario superiore sono 5, vengono considerati 13 anni in tutto anziché 12. 5. Dati 2002.

⁷⁹ I dati Ocse della tabella 6 includono fra la spesa pubblica italiana quella degli enti locali.

Tab. 7 TIPOLOGIA DI SPESA PER L'ISTRUZIONE SCOLASTICA
(confronto internazionale - anno 2003 - valori %)

Paesi	Composizione % della spesa			Tipologia di spesa (rapporto spesa/Pil)		
	Capitale	Corrente	Quota della spesa non per remunerazioni e del personale	Servizi core	Servizi complementari	Totale
Italia	6,5	93,5	14,2	3,5	0	4
Francia	8,5	91,5	18,2	3,7	1	4
Germania	7,0	93,0	15,0	3,5	0	4
Gran Bretagna	8,1	91,9	23,2	4,3	0	5
Grecia	12,9	87,1	5,5	2,8	0	3
Spagna	8,9	91,1	13,5	2,9	0	3
Svezia	7,2	92,8	28,0	4,1	0	5
Finlandia	10,4	89,6	31,1	3,6	0	4
Canada	2,7	97,3	23,1	3,4	0	4
Stati Uniti	11,2	88,8	16,8	3,9	0	4
Giappone	10,6	89,4	11,3	nd	nd	0
Media OCSE	8,2	18,2	18,2	3,6	0	4

Fonte: Quaderno bianco sulla scuola su dati Ocse Education at a Glance (2006)

Dunque, per quanto si spenda in Italia in assoluto di più per studente, si spende relativamente di meno per le infrastrutture scolastiche e per i servizi di supporto alle scuole (trasporti, mense, ecc.).

3.2. *Insegnanti per studenti*

Il corrispondente organizzativo di questo dato finanziario è offerto dal rapporto *insegnanti per 100 studenti* che, come mostra la tabella 8, è nettamente maggiore in Italia (9,1) rispetto alla media Ocse (7,5). Specificamente, il rapporto è nettamente superiore per la scuola primaria (+ 58%) e per la secondaria inferiore (+ 33%); è più vicino, ma ancora nettamente superiore (+ 10%), per la secondaria superiore. E' anche opportuno aggiungere, per sottolineare l'entità del divario, che i dati relativi agli insegnanti non fanno riferimento al totale degli insegnanti, ma solo a quelli impegnati nella didattica frontale (su cui sono possibili i confronti internazionali). Quindi, il dato per l'Italia include gli insegnanti di religione, ma esclude gli insegnanti di sostegno, su cui torneremo nel paragrafo successivo; se anche questi entrassero nel conto, il rapporto insegnanti per 100 studenti raggiungerebbe il 10,4 e diverrebbe il 11,48 qualora si includessero anche quelli operanti nella scuola dell'infanzia e coloro che, per varie ragioni (per esempio per incarichi sindacali) non insegnano.

Tab. 8 NUMERO DI INSEGNANTI PER 100 STUDENTI
(confronto internazionale - anno 2004)

Paesi	Insegnanti per 100 studenti			
	Primaria	Secondaria inferiore	Secondaria superiore	Totale
Italia	9,3	9,7	8,7	9,1
Francia	5,2	7,1	9,7	8,3
Germania	5,3	6,4	7,2	6,6
Gran Bretagna	4,7	5,8	8,1	6,9
Grecia	8,8	12,2	11,9	12,0
Spagna	7,0	7,8	12,5	9,3
Svezia	8,3	8,4	7,1	7,8
Finlandia	6,1	10,0	6,2	7,6
Canada	nd	nd	nd	nd
Stati Uniti	6,7	6,6	6,3	6,5
Giappone	5,1	6,5	7,6	7,1
Media OCSE	5,9	7,3	7,9	7,5

Fonte: Quaderno bianco sulla scuola su dati Ocse Education at a Glance (2006)

Dietro l'elevato numero di docenti per studenti in Italia ci sono naturalmente scelte specifiche del legislatore italiano, o comunque dell'Amministrazione centrale, relative ad alcuni aspetti cruciali del servizio: a) *i curricula scolastici*, che determinano sia le ore passate sui banchi di scuola che le discipline insegnate nei vari percorsi scolastici⁸⁰; b) gli obblighi contrattuali dei docenti, che stabiliscono le ore di insegnamento e le modalità, più o meno flessibili, di utilizzo del tempo lavorativo dei docenti; c) le dimensioni minime e massime delle classi, in generale e in rapporto a specifiche situazioni, come la presenza di studenti diversamente abili. In realtà, esiste una relazione diretta e facilmente computabile che lega il numero di studenti per classi con il numero dei docenti. Date le dimensioni delle classi e dato il fabbisogno di orario di insegnamento per classe, il fabbisogno di docenti è univocamente determinato, una volta che si conosca l'impegno orario contrattuale dei docenti. Utilizzando questa linea interpretativa, la tabella 9 – ripresa dal *Quaderno Bianco* prima citato - decompone il numero di docenti per studente italiano nelle sue tre componenti fondamentali: *la dimensione media delle classi, l'orario degli studenti, l'orario degli insegnanti*, e li pone a confronto con la media Ocse.

⁸⁰ Con l'autonomia scolastica, però, le scelte dei singoli istituti possono incidere in modo non marginale su entrambe le variabili, almeno per certi tipi di scuola, come gli istituti professionali e i licei sperimentali.

Tab. 9 RAPPORTO INSEGNANTI/STUDENTI
(determinanti del divario Italia-Ocse, 2004 (Ocse=100))

Indicatori		Primaria	Secondaria inferiore	Secondaria superiore
(1) Insegnanti/studenti		157,9	133,0	110,1
(2) Impegno orario studenti		123,1	107,7	99,8
(3) Impegno orario insegnanti		90,2	84,4	89,6
(4) Studenti/classe		86,0	86,7	n.d.
(5) Residuo		-0,8	-14,2	-
Per memoria				
(1) Insegnanti/studenti	Italia	9,3	9,7	8,7
	OCSE	5,9	7,3	7,9
(2) Impegno orario studenti	Italia	970,0	963,0	908,0
	OCSE	788,0	894,0	910,0
(3) Impegno orario insegnanti	Italia	726,0	594,0	594,0
	OCSE	805,0	704,0	663,0
(4) Studenti/classe	Italia	18,4	20,9	n.d.
	OCSE	21,4	24,1	n.d.

Fonte: Quaderno bianco sulla scuola su dati Ocse Education at a Glance (2006)

La tabella è istruttiva. Eccetto che per la secondaria superiore – dove la media italiana è del tutto in linea con quella Ocse – l’impegno orario degli studenti in Italia è nettamente superiore a quello medio Ocse (del 23% nella scuola primaria e dell’8% nella secondaria inferiore); viceversa, l’orario di insegnamento dei docenti italiani è nettamente inferiore a quello dei loro colleghi esteri (del 10% nella scuola primaria, del 16% nella secondaria inferiore, del 10% nella scuola secondaria superiore). Infine, la dimensione media delle classi è nettamente inferiore in Italia rispetto a quanto succede all’estero. Su questo ultimo punto, si osservi che a differenza degli altri due fattori la limitata dimensione delle classi non è il risultato di una scelta deliberata del legislatore nazionale – o perlomeno non del tutto, per quanto esistano specifiche normative, in particolare quelle relative agli studenti disabili, che concorrono alle limitate dimensioni delle classi (cfr. il prossimo paragrafo) – quanto del fatto che a parità di normativa (si veda la tab. 10), le dimensioni delle classi tendono comunque a concentrarsi verso la fascia bassa della distribuzione. La tabella 10 mostra come la limitata dimensione delle classi sia in parte spiegata dalla dimensione territoriale; le classi sono di dimensione particolarmente limitate nei comuni di dimensione demografica minore, un problema importante nel contesto italiano visto la elevata frammentazione dei governi locali e le caratteristiche orografiche del Paese. Tuttavia, la tabella 10 mostra anche come questa spiegazione non sia sufficiente; a fronte di una normativa sostanzialmente in linea con quella internazionale in merito alle dimensioni delle classi⁸¹ (si

⁸¹ Il d.m. 24 luglio 1998 n. 331 precisa i criteri per la formazione delle classi che sono riportati nella tabella di seguito.

veda la tabella in nota), queste continuano a essere di dimensioni modeste e inferiori a quelle straniere anche nei comuni di ampia dimensione. Ciò rimanda ai *meccanismi attraverso i quali vengono determinate le dimensioni delle classi*, nonché ai vincoli, soprattutto per quello che riguarda l'edilizia scolastica, che determinano queste scelte, punti di cui si è occupata la RS e su cui torneremo in seguito in questa breve esposizione.

Tab. 10 DIMENSIONE MEDIA DELLE CLASSI PER DIMENSIONE DEL COMUNE (a.s. 2005-2006)

	Tutti i comuni	fino a 5000 ab.	da 5000 a 25000 ab.	da 25000 a 250000 ab.	oltre 250000 ab.
Scuola Primaria	18,5	15,2	18,9	19,7	20,1
Scuola secondaria inferiore	21,1	17,7	21,4	22,4	21,8
Scuola secondaria superiore	21,7	19,3	20,8	22,0	22,5

Fonte: Ministero della pubblica istruzione

E' difficile esprimere giudizi su alcune delle scelte fondamentali del legislatore nazionale che questi numeri riflettono. Si può comunque osservare che talune di queste scelte hanno ovvi effetti finanziari e che vincolano le possibilità di miglioramento sul piano economico. In particolare, mentre la scelta di un orario di insegnamento "lungo" per gli alunni delle scuole elementari e medie può avere forti giustificazioni (in merito alla socializzazione degli alunni, alla custodia dei figli, al rafforzamento dell'eguaglianza delle opportunità) non c'è dubbio che esso scarichi sulla scuola italiana obblighi e oneri che in altri paesi sono assolti da altre istituzioni pubbliche o sopportati dalle stesse famiglie. In un'ottica sistemica, ci si può domandare se queste funzioni non siano meglio assolte da altre istituzioni diverse dalla scuola, oppure se non sia ipotizzabile un maggior apporto finanziario da parte delle famiglie (con le ovvie differenziazioni per le situazioni economiche delle stesse) o di altri organismi pubblici per la copertura dei costi di quei servizi che, a rigore, non costituiscono servizi di istruzione.

Un altro aspetto delicato riguarda l'organizzazione del lavoro dei docenti, di cui l'orario di insegnamento è parte. Si tratta ovviamente di una materia prevalentemente contrattuale. D'altra parte, è evidente che in un Ministero come il Mpi, dove assolutamente prevalente è l'utilizzo del fattore lavoro e centrale il ruolo dell'insegnante nel determinare la qualità del servizio, è del tutto impensabile che si possano raggiungere effetti duraturi in termini di controllo e miglioramento della qualità della spesa senza affrontare il problema della gestione del personale docente, in termini di reclutamento, formazione, aggiornamento, incentivazione, e organizzazione del tempo di lavoro. Il tema è sul tappeto da tempo e iniziative politiche sono già in corso; riprenderemo il discorso in seguito per quel che riguarda la RS. Qui è tuttavia opportuno osservare che la scelta italiana di un numero maggiore di docenti per studente non

Tipologie	Minimo	Massimo	Massimo
Scuola materna (art. 14)	15	25	28
Scuola Primaria (art.15)			
classi normali (art. 15)	10	25	
pluriclassi (art. 15)	6	12	
Scuola Secondaria di I grado (art.16)			
casi normali	15	25	
casi speciali (art.16 comma 3)	10		
Scuola Secondaria superiore			
prime classi (art. 18 comma 1)	25		
classi iniziali cicli conclusivi (art. 18 comma 7)	25		28
classi intermedie	20		28

Fonte: d.m. 24 Luglio 1998, n. 331.

Nota: è inoltre previsto un margine di flessibilità dei limiti riportati in tabella del 10%.

automaticamente determina effetti finanziari negativi (o perlomeno non del tutto); se più numerosi rispetto all'estero, i docenti italiani sono infatti pagati sensibilmente di meno⁸²; ed il differenziale persiste anche controllando per il numero di ore effettivamente insegnate (cioè, confrontando le retribuzioni per ora insegnata). Inoltre, la carriera retributiva degli insegnanti italiani, priva di elementi accessori incentivanti e interamente legata all'anzianità di servizio, è straordinariamente piatta, raggiungendo la retribuzione più elevata molti anni più tardi che in altri paesi (cfr. su questi temi, QB, p. 61 e seguenti). In altri termini, è come se, avendo scelto di impiegare un numero più elevato di docenti per studente, il legislatore italiano avesse deciso di (o fosse stato costretto dai vincoli finanziari a) ripartire una data torta di ore di lavoro e di risorse tra più soggetti, con il risultato di far lavorare meno e pagare ancor di meno gli assunti. Se tuttavia gli effetti finanziari dell'elevato numero di docenti sono forse più limitati di quanto si potrebbe immaginare, ci si può domandare quali siano gli effetti della struttura retributiva sulla capacità di attrazione nella professione docente dei giovani più motivati e sull'impegno profuso dagli insegnanti una volta in ruolo. Ed in effetti ci sono evidenze, discusse nel *Quaderno Bianco* prima citato, che indicano che i docenti italiani sono più demotivati dei loro colleghi esteri; ed è un fatto che sono mediamente più anziani, e che si sta assistendo ad una crescente "femminilizzazione" del corpo insegnante, maggiore di quella avvenuta in altri paesi (cfr. su questi temi, *Quaderno Bianco*, p. 60).

3.3. I risultati del sistema dell'istruzione

Sul piano meramente quantitativo, in termini di accresciuta scolarizzazione della popolazione italiana, i risultati sono senza dubbio di assoluto rilievo. Rispetto ad altri paesi avanzati, l'Italia è partita da una situazione di assoluto ritardo, ritardo che tuttavia negli anni 2000 è stato largamente recuperato. Il tasso di partecipazione all'istruzione secondaria superiore per i giovani (nelle età tipiche per questa fascia scolare, 15-19 anni) è aumentato dal 78,3% del 1994/95 al 92,4% dell'anno scolastico 2005/06, in linea con la media Ocse. E dal 2004 la percentuale della popolazione in età da diploma che ha concluso la scuola secondaria superiore ha raggiunto, in Italia, la media Ocse (circa 81%). Questi dati medi, pur confortanti, nascondono profonde differenze territoriali; come si osserva dalla tabella 11, per esempio, la percentuale degli abbandoni scolastici, mentre è quasi in linea con gli obiettivi di Lisbona al nord, è ancora di dieci punti troppo elevata al sud.

Tab. 11 POSIZIONE DELL'ITALIA RISPETTO AI BENCHMARK DELLA STRATEGIA DI LISBONA (anno 2006)

	UE(25)	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno
Giovani che lasciano prematuramente gli studi*	15,1	20,6	16,8	25,5

Fonte: Istat

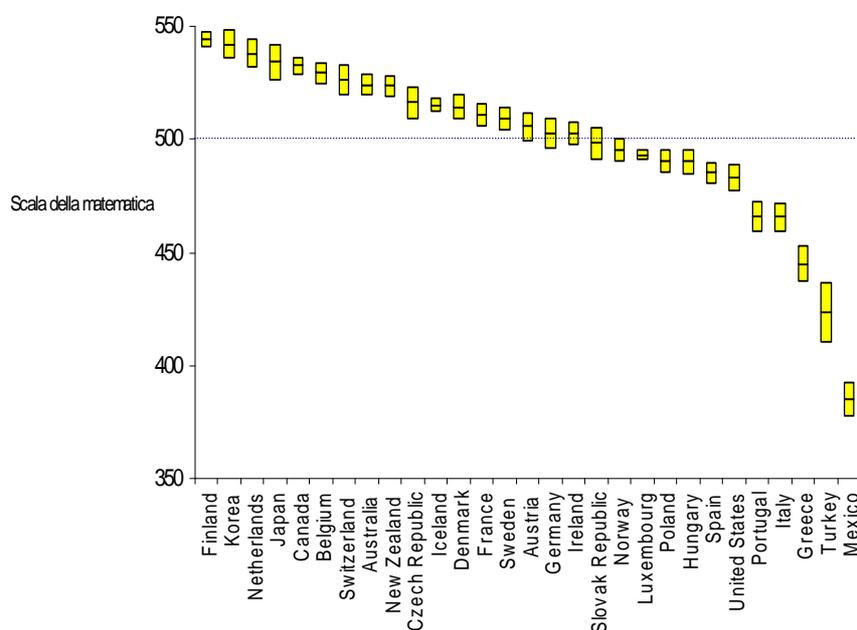
*Popolazione % in età 18-24 anni che non partecipa ad istruzione

Tuttavia, a fronte di questi indubbi progressi quantitativi, non altrettanto lusinghieri sono i risultati sul lato della qualità. Misurare la "qualità" dell'istruzione è di per sé cosa complessa; tanto di più in Italia, che a differenza di altri paesi, non si è ancora dotata di un sistema nazionale

⁸² Per la scuola primaria i dati Ocse (*Education at a Glance*, 2005) indicano una retribuzione oraria dei docenti italiani di 29 euro a parità di potere di acquisto contro una media Ocse di 31, per la secondaria inferiore 39 contro 41 e per la secondaria superiore 40 euro contro una media di 46.

universale di valutazione, tarato sulle specifiche competenze e conoscenze che si assume la scuola debba offrire agli utenti (gli obblighi formativi)⁸³. Questo non solo impedisce di misurare il livello assoluto raggiunto negli apprendimenti, ma non consente neppure di valutare i progressi rispetto alla situazione pre-esistente, forse una indicazione più corretta dello sforzo compiuto dal sistema educativo. Sono però disponibili i risultati delle indagini internazionali, effettuate con metodologie standard, che misurano in termini oggettivi e comparabili le competenze fondamentali acquisite dai giovani di determinate età (in matematica, *literacy*, che potrebbe essere tradotto come capacità di comprensione di testi scritti, e *problem solving*, ovvero la capacità di risolvere problemi più o meno complessi) che si ritiene tutti i sistemi educativi dovrebbero fornire. Un campione dei risultati di questi test sono riportati nella figura 1 e nella tabella 12⁸⁴.

Fig. 1 LE CAPACITÀ DEGLI STUDENTI DI 15 ANNI MISURATE SULLA SCALA DELLA MATEMATICA (Oecd/Pisa)



Fonte: Oecd Pisa 2003 database.

⁸³ A parte qualche tentativo locale e l'adesione ai progetti internazionali, a livello nazionale, il tentativo di avviare un sistema nazionale di valutazione, oltre ad essere notevolmente in ritardo rispetto agli altri paesi Ocse, ha incontrato una serie di difficoltà: non sono mai stati definiti i parametri della valutazione; l'istituzione di un soggetto autonomo che avesse il compito di effettuare la valutazione del sistema scolastico è avvenuta solo nel 1997 con la nascita dell'Invalsi; sino al 2004, l'Invalsi non aveva il compito di valutare l'apprendimento, per cui le rilevazioni pilota che sono state condotte avevano solo carattere campionario e volontario; la prima rilevazione universale degli apprendimenti, condotta per l'anno scolastico 2004/2005, ha incontrato forti critiche metodologiche; nel 2006, l'Invalsi è stato commissariato. Il Quaderno Bianco insiste sulla necessità di introdurre al più presto un sistema nazionale di valutazione adeguato, e lega ad esso la possibilità di interventi incentivanti sul mondo della scuola.

⁸⁴ Per semplicità, si riportano soltanto i risultati del test relativo alla matematica, ma i risultati degli altri test sono fortemente correlati con questo.

Tab. 12 RISULTATI IN MATEMATICA ED IN LETTURA (Confronto per l'Italia ed alcuni altri Paesi)

Paesi	Matematica			Letture	
	TIMMS 1999 (III anno sec. inferiore)	Pisa 2000 (studenti di 15 anni)	Pisa 2003 (studenti di 15 anni)	Pirls 2001 (IV anno primaria)	Pisa 2000 (studenti di 15 anni)
Italia	479	457	466	541	487
Francia		517	511	525	505
Germania		490	503	539	484
Gran Bretagna	496	529			
Turchia	429		423		
Spagna		476	485		
Rep. Ceca	520	498	516	537	492
Finlandia	520	536	544		
Stati Uniti	502	493	483	542	504
Giappone	579	557	534		

Fonte: Indagini Iea (Timms, Pirls), Ocse, Pisa

La figura e la tabella si commentano da sole. Per gli studenti della scuola elementare i risultati (nel test di lettura) sono complessivamente buoni; sono viceversa sconcertanti per gli studenti di 15 anni, cioè all'inizio della scuola secondaria superiore. In particolare, per il test Pisa 2000 sulle competenze matematiche (ma i risultati non cambiano molto anche utilizzando altri test o altri periodi), l'Italia si classifica al ventiseiesimo posto su 29 paesi, seguito solo da Grecia, Turchia e Messico.

Si osservi tuttavia che il dato medio nasconde profonde differenze che devono essere, invece, enfatizzate: a) *differenze territoriali*: le scuole del nord superano lievemente la media Ocse, il centro è insufficiente, e il sud gravemente insufficiente; queste differenze territoriali persistono anche controllando per tipologia di scuola (cioè, non dipendono dalla diversa presenza sul territorio dei vari tipi di scuola e dalla distribuzione degli iscritti fra le stesse); i risultati medi dei licei del sud sono addirittura inferiori a quelli delle scuole professionali del nord; b) *differenze per tipologia di scuola*, dove ai buoni risultati dei licei (eccellenti al nord e ancora gravemente insufficienti al sud) si contrappongono i risultati modesti degli istituti tecnici e quelli assai poveri delle scuole professionali. In media, tra uno studente di un liceo del nord (552) e uno studente di una scuola professionale del sud (376) la differenza è quasi di 200 punti, a fronte di una media (normalizzata) Ocse di 500 punti e di una variazione standard di 100 punti; c) *differenze fra scuole dello stesso ordine e grado*: la varianza dei risultati dei test, per il medesimo tipo di scuola e nella medesima regione, è molto più ampia tra scuole che all'interno delle stesse scuole, suggerendo che a parità di tipologia di scuola e di area territoriale esistono scuole di diverso livello, con gli studenti più capaci che si concentrano nelle scuole migliori⁸⁵. Si osservi che la differenza nei risultati tra le diverse aree territoriali non appare dagli studi svolti interamente spiegabile, né da una differenza di risorse (umane e materiali) impiegate, né da una

⁸⁵ Per inciso, questa può essere una delle ragioni per la scarsa attenzione che la qualità dell'istruzione sembra ricevere nel dibattito pubblico. Le famiglie più colte e benestanti, meglio in grado di valutare i vantaggi di una buona educazione per il futuro dei figli e maggiormente in grado di far valere una buona educazione sul mercato del lavoro, riescono comunque nel contesto italiano, nonostante la formale uniformità dell'offerta, a scegliere buone scuole e buoni insegnanti per i propri figli, e a costi decisamente contenuti. Hanno dunque poche ragioni per sfruttare la propria maggiore capacità di influenzare il dibattito politico. Naturalmente, però questa segmentazione de facto danneggia quella che dovrebbe essere una delle principali funzioni della scuola pubblica; ridurre le differenze sociali pre-esistenti, migliorando l'uguaglianza delle opportunità e incentivando la mobilità sociale.

differenza in termini di ambiente socio-culturale. Rimanda dunque, almeno in parte, alla diversa efficienza nell'organizzazione del servizio nei diversi territori e, forse, alla diverse aspettative delle famiglie e alla diversa motivazione dei docenti.

3.4. *Gli studenti diversamente abili*

Come noto, l'Italia si è data una delle normative più avanzate del mondo per quanto riguarda l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone diversamente abili, diritti che comprendono naturalmente anche il diritto all'istruzione. La prima legge che prevede a questo fine l'inserimento degli alunni portatori di handicap nelle classi comuni risale al 1971 ed è stata seguita da altri provvedimenti legislativi, che hanno recepito, fra l'altro, importanti pronunciamenti della Corte costituzionale (in particolare la sentenza n. 215/1987) ampliando la nozione di handicap e definendo gli obblighi del settore pubblico. La legge n. 517 del 1977 impone vincoli particolari per le classi con soggetti portatori di handicap (cfr. più avanti) e introduce la figura degli insegnanti di sostegno, il cui ruolo viene meglio definito con la legge n. 270 del 1982. Un ulteriore impulso viene offerto dalla "Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate" (legge n. 104/1992) che estende la figura dell'insegnante di sostegno anche alle scuole superiori e definisce ulteriori progetti per l'effettiva integrazione degli studenti diversamente abili. La legge ridefinisce anche la nozione di soggetto portatore di handicap, da persona con un deficit che ne riduce capacità e potenzialità a soggetto con problemi di integrazione sociale (chiaramente una definizione assai ampia, che può includere soggetti senza veri handicap psico-fisici). All'individuazione dell'alunno come persona handicappata provvede la Asl territorialmente competente, e all'acquisizione della documentazione risultante dalla diagnosi funzionale, fa seguito un profilo dinamico-funzionale ai fini della formulazione di un piano educativo individualizzato, alla cui definizione provvedono congiuntamente, con la collaborazione dei genitori della persona handicappata, gli operatori delle unità sanitarie locali e, per ciascun grado di scuola, personale insegnante specializzato della scuola. Si tratta indubbiamente di una legislazione di grande civiltà e che pone il Paese all'avanguardia, almeno sul piano normativo, rispetto a quasi tutti i paesi. Tuttavia, è importante sottolinearne le implicazioni finanziarie, per la collettività in generale ed in particolare per l'analisi della spesa del Ministero sotto analisi. Le tabelle 13, 14 e 15 aiutano a focalizzare il problema.

Tab. 13 ALUNNI DIVERSAMENTE ABILI ED INSEGNANTI DI SOSTEGNO PER REGIONE
(a.s. 2006/2007 - scuola primaria)

Regione	Alunni (A)	Alunni diversamente abili (B)	(B)/(A)	Insegnanti complessivi (C)	Insegnanti di sostegno (D)	(D)/(C)
Abruzzo	56.197	1.418	2,5%	5.704	576	10,1%
Basilicata	28.146	427	1,5%	3.178	306	9,6%
Calabria	97.965	2.167	2,2%	11.359	1.275	11,2%
Campania	308.407	8.467	2,7%	31.683	4.844	15,3%
Emilia Romagna	167.144	4.053	2,4%	16.960	1.975	11,6%
Friuli	46.908	982	2,1%	5.180	434	8,4%
Lazio	230.414	7.685	3,3%	24.494	3.222	13,2%
Liguria	54.760	1.441	2,6%	6.151	765	12,4%
Lombardia	398.902	10.776	2,7%	41.813	4.784	11,4%
Marche	66.328	1.503	2,3%	6.454	640	9,9%
Molise	14.159	281	2,0%	1.551	156	10,1%
Piemonte	174.450	4.148	2,4%	19.254	2.083	10,8%
Puglia	210.630	4.472	2,1%	19.626	2.685	13,7%
Sardegna	68.373	1.603	2,3%	7.679	946	12,3%
Sicilia	261.216	7.269	2,8%	27.194	4.677	17,2%
Toscana	139.772	2.917	2,1%	14.569	1.595	10,9%
Umbria	35.956	670	1,9%	3.632	295	8,1%
Veneto	212.530	4.895	2,3%	21.226	2.279	10,7%
Nazionale	2.572.257	65.174	2,5%	267.707	33.537	12,5%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione

Tab. 14 ALUNNI DIVERSAMENTE ABILI ED INSEGNANTI DI SOSTEGNO PER REGIONE
(a.s. 2006/2007 - scuola secondaria di I grado)

Regione	Alunni (A)	Alunni diversamente abili (B)	(B)/(A)	Insegnanti complessivi (C)	Insegnanti di sostegno (D)	(D)/(C)
Abruzzo	37.276	1.259	3,4%	3.936	502	12,8%
Basilicata	18.286	411	2,2%	2.398	273	11,4%
Calabria	66.512	2.115	3,2%	8.977	1.168	13,0%
Campania	215.591	7.249	3,4%	24.399	4.082	16,7%
Emilia Romagna	98.034	3.235	3,3%	9.810	1.527	15,6%
Friuli	27.333	894	3,3%	3.040	371	12,2%
Lazio	149.535	6.036	4,0%	15.762	2.295	14,6%
Liguria	35.558	1.284	3,6%	3.932	684	17,4%
Lombardia	231.455	8.606	3,7%	25.565	3.566	13,9%
Marche	40.883	1.075	2,6%	4.218	513	12,2%
Molise	9.412	280	3,0%	1.100	114	10,4%
Piemonte	104.479	3.522	3,4%	12.044	1.660	13,8%
Puglia	137.543	3.717	2,7%	14.174	1.969	13,9%
Sardegna	47.543	1.469	3,1%	6.061	780	12,9%
Sicilia	180.834	6.343	3,5%	21.811	3.893	17,8%
Toscana	86.753	2.471	2,8%	8.947	1.291	14,4%
Umbria	21.908	572	2,6%	2.304	248	10,8%
Veneto	124.668	4.044	3,2%	13.095	1.804	13,8%
Nazionale	1.633.603	54.582	3,3%	181.573	26.740	14,7%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione

Tab. 15 ALUNNI DIVERSAMENTE ABILI ED INSEGNANTI DI SOSTEGNO PER REGIONE
(a.s. 2006/2007 - scuola secondaria di II grado)

Regione	Alunni (A)	Alunni diversamente abili (B)	(B)/(A)	Insegnanti complessivi (C)	Insegnanti di sostegno (D)	(D)/(C)
Abruzzo	62.437	1.334	2,1%	5.982	471	7,9%
Basilicata	35.224	456	1,3%	3.297	151	4,6%
Calabria	117.227	1.829	1,6%	11.875	1.009	8,5%
Campania	332.033	5.015	1,5%	30.538	2.150	7,0%
Emilia Romagna	153.988	3.000	1,9%	14.593	1.368	9,4%
Friuli	44.711	579	1,3%	4.600	288	6,3%
Lazio	247.126	4.089	1,7%	23.386	1.667	7,1%
Liguria	55.386	840	1,5%	5.259	423	8,0%
Lombardia	331.680	3.948	1,2%	30.042	1.678	5,6%
Marche	69.636	1.069	1,5%	6.803	504	7,4%
Molise	17.444	303	1,7%	1.726	150	8,7%
Piemonte	155.671	2.654	1,7%	16.138	1.272	7,9%
Puglia	226.172	3.425	1,5%	21.041	1.147	5,5%
Sardegna	84.385	1.113	1,3%	8.534	593	6,9%
Sicilia	269.357	4.849	1,8%	26.979	3.014	11,2%
Toscana	140.054	2.497	1,8%	13.753	1.185	8,6%
Umbria	37.353	627	1,7%	3.555	241	6,8%
Veneto	181.757	1.931	1,1%	16.961	947	5,6%
Nazionale	2.561.641	39.558	1,5%	245.062	18.258	7,5%

Fonte: Ministero della pubblica istruzione

Sulla base degli ultimi dati disponibili (risalenti al 2006) gli studenti diversamente abili sono circa il 2,5% del totale degli studenti nella scuola primaria, il 3,3% nella scuola secondaria di primo livello, e l'1,5% nella scuola secondaria di secondo livello (un dato quest'ultimo verosimilmente destinato a crescere con il progressivo estendersi della scolarità anche per questa tipologia di studenti). Il dato non è uniforme fra le diverse regioni, e le differenze suscitano qualche perplessità. E' difficile comprendere, per esempio - e merita approfondimenti ulteriori - perché gli studenti diversamente abili nella scuola primaria siano il 3,3% nel Lazio, il 2,8% circa in Lombardia, Campania e Sicilia e solo l'1,5% in Basilicata e l'1,9% in Umbria. Ma il dato che colpisce maggiormente è costituito dagli effetti che questa percentuale, comunque complessivamente modesta, di studenti diversamente abili sul totale degli studenti, produce in termini di insegnanti. Gli insegnanti di sostegno sono infatti il 13% del totale degli insegnanti nella scuola primaria (a fronte del 2,5% degli studenti diversamente abili), il 15% nella scuola secondaria di primo grado (a fronte del 3,3% degli studenti), e il 7% nella scuola superiore (a fronte del 1,5% degli studenti). Approssimativamente, dunque, l'1% di studenti diversamente abili sulla popolazione degli studenti, "produce" il 5% di insegnanti sulla popolazione degli insegnanti. Ma questo rapporto appare singolarmente variabile per regione: l'1,5% degli studenti disabili della Basilicata nella primaria produce il 10% degli insegnanti di questa regione; il 3,3% del Lazio, il 13% degli insegnanti di questa regione. Lombardia, Campania e Sicilia hanno la stessa percentuale di studenti disabili nella primaria, il 2,7%; ma questa percentuale produce l'11% degli insegnanti nella prima regione, il 15% nella seconda e il 17% nella terza. E' possibile naturalmente che questo effetto sia dovuto semplicemente alla diversa gravità dell'handicap, che richiede un impegno orario diverso da parte degli insegnanti di sostegno per studente e dunque, un numero diverso di insegnanti a parità di studenti disabili. Resta singolare tuttavia il fatto che gli handicap più gravi abbiano una specifica distribuzione territoriale.

E' opportuno sottolineare inoltre che l'impatto degli studenti disabili sul personale docente non è limitato soltanto all'*effetto diretto* in termini di insegnanti di sostegno. Per facilitare l'integrazione scolastica in classe del diversamente abile, infatti, la normativa impone una riduzione della dimensione massima della classe in presenza di studenti disabili, in una misura che dipende dalla gravità della disfunzionalità dello studente. In particolare il d.m. 331/1998, come modificato dal d.m. 141/1999, impone che il numero massimo degli studenti per classe venga ridotto da 25 a 20 unità in presenza di situazioni particolarmente gravi o comunque se nella classe sono presenti due o più studenti disabili. Dunque, più studenti disabili impongono anche la formazione di più classi; e più classi, come spiegato sopra, inducono anche un maggior fabbisogno di docenti normali. Una stima precisa di questo effetto indotto non è disponibile, ma è senza dubbio potenzialmente assai rilevante⁸⁶.

La conclusione è dunque che la normativa sull'inclusione scolastica degli alunni disabili produce effetti finanziari assai rilevanti e che questi effetti devono essere considerati nel valutare i livelli di spesa per l'istruzione nel nostro Paese. A questo proposito si tenga presente che solo poco più della metà dei circa 85.000 insegnanti di sostegno italiani (dati relativi al 2005) sono a tempo indeterminato, e che la restante parte preme sul bilancio del Ministero solo per 10/12 dello stipendio di un insegnante normale (i restanti due mesi sono a carico dell'Inps, che corrisponde una indennità di disoccupazione, inferiore alla retribuzione; i docenti non di ruolo costano quindi meno di quelli di ruolo, sia per il Ministero che per il settore pubblico nel suo complesso). D'altra parte, come spiegato, una qualche percentuale non trascurabile (vedi nota precedente) dei circa 780.000 insegnanti normali (di cui circa l'85% di ruolo; dati 2005), è generata dalla normativa sulla riduzione delle classi in presenza di disabili.

La mera dimensione e rilevanza di questa spesa, al di là di ogni valutazione di opportunità sociale sulla decisione relativa all'inclusione scolastica degli studenti diversamente abili, induce a riflettere sulle modalità di organizzazione del servizio, sui meccanismi di certificazione e di controllo dell'esistenza dell'handicap e sui vincoli imposti alla formazione delle classi, al fine di verificare se non sia possibile coniugare la tutela dei portatori di handicap con una riduzione dei costi per la collettività. Il disegno di legge finanziaria per il 2008, al comma 3 dell'art. 50, introduce alcune norme volte ad un superamento della attuale distinzione, per il personale di sostegno, tra organico di fatto e organico di diritto e ad imporre vincoli più stringenti alla crescita del personale di sostegno. E' importante che queste linee di intervento vengano ulteriormente approfondite nell'ambito della RS.

3.5. *L'organizzazione territoriale del servizio e la frammentazione delle competenze tra i diversi livelli di governo*

La spesa pubblica per l'istruzione è in gran parte statale e in misura minore a carico delle amministrazioni regionali e locali. Nel 2005 il 67% delle somme erogate dalla AP per

⁸⁶ Qualche calcolo *back of the envelope* può aiutare a comprendere le dimensioni del problema. Gli studenti disabili sono un po' più del 2% del totale degli studenti; data la dimensione media delle classi, ciò significa che c'è almeno uno studente disabile in una classe su tre. Se in ciascuna di queste classi si provvedesse alla riduzione del numero di studenti in linea con quanto consentito dalla normativa, questo comporterebbe un incremento del 20% dei docenti normali per queste classi, equivalente a circa il 6% del *totale* degli insegnanti normali (per le classi con e senza studenti diversamente abili). Naturalmente queste stime sono probabilmente esagerate perché: 1) non tutte le disfunzionalità comportano una riduzione della soglia massima delle classi; 2) la soglia massima può comunque non essere vincolante per altre ragioni; 3) ci possono essere più studenti disabili in una singola classe.

l'istruzione era a carico del bilancio statale, poco più del 2% a carico del bilancio delle regioni e per oltre il 30% a carico di comuni e province⁸⁷. Il ruolo di comuni, province e regioni è, quindi, molto significativo e appare ancora più importante di quanto risulti dalla mera lettura dei dati finanziari ove si considerino le competenze attribuite. Le competenze in merito alla programmazione e alla fornitura del servizio risultano infatti così frammentate e “intrecciate” fra i diversi livelli di governo (centrale, regionale e locale) da rendere difficile il raggiungimento degli obiettivi di efficienza ed efficacia fissati a livello centrale per il sistema “pubblica istruzione”.

Sulla base della legge 59/1997 e dei relativi provvedimenti attuativi (d.l. 112/1998 e d.p.r. 275/1999) lo Stato determina gli obblighi formativi e emana norme di principio che attribuiscono diritti e doveri: obbligo di istruzione (portato, a decorrere dal 1° settembre 2007, fino al secondo anno della scuola superiore), gratuità dell'istruzione nella scuola primaria e secondaria inferiore, diritto al sostegno per gli alunni diversamente abili, dimensione massima delle classi, ecc. Le regioni deliberano in merito alla rete scolastica, ovvero alla distribuzione delle scuole sul territorio. Trattasi di un ruolo molto delicato e molto importante nell'ambito delle politiche tese ad introdurre maggiore efficienza nell'offerta dell'istruzione. Si ricorda, per esempio, la scelta della Regione Veneto a favore degli istituti omnicomprensivi, che rappresenta una delle strade per ridurre i costi ed aumentare l'efficienza del settore scolastico, attraverso lo sfruttamento delle economie di scala. Ai comuni e alle province compete la messa a disposizione degli immobili in cui collocare le scuole, nonché la copertura dei costi connessi alla gestione degli stessi (utenze, manutenzioni ordinarie e straordinarie, adeguamento ai nuovi standard di sicurezza previsti dalla legislazione nazionale). La competenza dei comuni è limitata alla scuola primaria e alla scuola dell'infanzia; la competenza provinciale riguarda invece la scuola secondaria.

Le scuole infine, in base alla autonomia didattica e amministrativa concessa loro dalla legge n. 59/1997 e dei provvedimenti di attuazione, decide in merito alla organizzazione della didattica, con riflessi sugli organici di fatto e dunque sui costi (si veda il paragrafo successivo).

Questa articolazione “fine” delle competenze comporta problemi riguardo alla programmazione del servizio e alla possibile realizzazione di manovre di contenimento dei costi. Bastano pochi esempi per chiarire la natura del problema:

- il numero di studenti per classe è condizionato dalle caratteristiche del patrimonio edilizio scolastico e dalle scelte organizzative concernenti la rete scolastica. Riguardo al primo punto, le aule di cui si dispone in un certo momento in una data località possono essere troppo piccole per consentire di ospitare adeguatamente un numero di studenti pari a 25 o prossimo a questa cifra⁸⁸. Le strutture possono però essere adeguate per superare il suddetto limite fisico mediante opere di ristrutturazione, o la sostituzione degli immobili inadeguati con altri dotati di locali di maggiore capienza. La competenza per la messa a disposizione delle strutture edilizie è tuttavia – come si è ricordato sopra – degli enti locali (comuni o province a seconda del tipo di scuola). Questi enti non hanno alcun incentivo a far fronte alle spese che dovrebbero sostenere per adeguare le strutture scolastiche. Se non fanno fronte a queste spese – e dunque l'organizzazione del servizio è sub-ottimale rispetto a quello che sarebbe possibile – è comunque lo Stato a sopportarne il costo, sotto forma di un numero di docenti “eccessivo” rispetto al numero degli

⁸⁷ Conti pubblici territoriali, Dps, Ministero dello sviluppo economico. I Conti pubblici territoriali assimilano però al comparto istruzione altre spese –per esempio, scuole materne– che forse si preferirebbe mantenere distinte. Un approfondimento su questi temi, che riprende e aggiorna studi già fatti, verrà svolto nel corso della RS.

⁸⁸ Le scuole, soprattutto nei piccoli centri, sono spesso ospitate in immobili ad uso commerciale o di civile abitazione, perciò strutturalmente inadeguati alla funzione.

studenti. Viceversa, se sopportano queste spese di ristrutturazione, è lo Stato a beneficiarne e non l'ente locale che si è sobbarcato i costi della ristrutturazione. E' dunque improbabile che si provveda all'adeguamento in questione, anche se il settore pubblico nel suo complesso potrebbe avvantaggiarsi da questa operazione.

- Il numero di alunni per classe potrebbe essere accresciuto, e il rapporto docenti/alunni potrebbe essere ridotto, attraverso operazioni di razionalizzazione della rete scolastica che prevedano la soppressione dei plessi di piccole e piccolissime dimensioni e l'accorpamento delle classi in scuole collocate entro il raggio di qualche chilometro, con la previsione del trasporto alunni quando la distanza superi una certa soglia. In questo caso si avrebbe un risparmio per l'ente locale che chiude la sede scolastica (anche dedotti i costi degli scuola-bus) e per lo Stato che risparmierebbe sui costi del personale docente e amministrativo⁸⁹. Per contro il comune o la provincia che accogliessero nelle proprie strutture scolastiche gli studenti non residenti nella propria giurisdizione potrebbero essere costretti a sopportare maggiori costi, seppure modesti: potrebbero crescere i costi di illuminazione, riscaldamento, manutenzione ordinaria e straordinaria, così come i costi di asporto e trattamento dei rifiuti solidi urbani. Quindi, di nuovo – come nel caso precedente – potrebbe non esserci l'interesse congiunto di tutte le parti in causa per razionalizzare la rete scolastica.
- La razionalizzazione della rete scolastica può ottenersi anche attraverso il ricorso più ampio possibile agli istituti omnicomprensivi (frequentemente indicati come istituti comprensivi), che inglobano in sé scuole di più ordini e gradi. I vantaggi sono della stessa natura di quelli esposti al punto b). Però, anche in questo caso è fondamentale raggiungere l'accordo fra tutti i soggetti istituzionali aventi competenza in materia.

E' evidente che il superamento di questi vincoli richiede di definire meccanismi attraverso i quali il vantaggio collettivo derivante da operazioni di efficientamento possa essere ridistribuito tra tutti gli operatori pubblici coinvolti⁹⁰. Nel corso del dibattito sulla *revisione della spesa* si è a lungo discusso sulla possibilità di una sperimentazione, in alcune province, di nuove modalità di organizzazione del servizio su base territoriale: un meccanismo che consenta, attraverso Piani regionali triennali e il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, la definizione di obiettivi quantitativi condivisi, la determinazione delle possibili economie e il loro riparto tra tutti gli enti coinvolti. In caso di successo, questo nuovo meccanismo potrà poi essere esteso all'intero territorio nazionale. Questo progetto ha trovato supporto normativo nei commi 9-17 dell'art. 50 del disegno di legge finanziaria per il 2008. Il d.d.l. rimanda ad un atto di indirizzo del Mpi che specifichi con chiarezza le caratteristiche della sperimentazione (che avrà luogo a partire dal 2008) e i soggetti coinvolti nella prima fase. Nell'ambito della *revisione della spesa* la Ctfp e il Mpi collaboreranno in merito alla definizione dei contenuti di quest'atto di indirizzo, all'individuazione del campione (che richiede comunque la disponibilità a partecipare da parte degli enti autonomi, in particolare gli enti locali) e alla definizione di un *benchmark* efficiente da utilizzare per l'individuazione delle economie.

⁸⁹ Nell'esempio sopra descritto diminuisce il numero di insegnanti, ma anche di personale Ata, per la soppressione di una o più scuole.

⁹⁰ Si osservi che le ristrutturazioni avvenute negli anni novanta del secolo scorso hanno avuto prevalentemente carattere amministrativo, senza incidere sui punti di erogazione del servizio. Così se negli ultimi 10 anni il numero degli istituti scolastici si è ridotto da circa 14.000 a circa 11.000, il numero dei plessi scolastici, punti di effettiva erogazione del servizio è rimasto più o meno invariato, passando da 44.000 a circa 42.000.

In conclusione di questo paragrafo, vale anche la pena ricordare che la previsione di efficaci forme di coordinamento di tutti gli enti che partecipano alla produzione e all'offerta del servizio "pubblica istruzione" è necessaria anche in vista della piena applicazione della riforma costituzionale di cui alla l.c. n. 3/2001. Si ricorda infatti che la Costituzione riformata prevede:

- che lo Stato abbia competenza esclusiva in tema di norme generali sull'istruzione;
- che l'istruzione sia materia di legislazione concorrente, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche⁹¹ e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale (materie di competenza esclusiva regionale);
- che le funzioni amministrative siano attribuite ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;
- che competa esclusivamente allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- che ulteriori forme di autonomia concernenti le materie di legislazione concorrente e le materie di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera n) (norme generali sull'istruzione)⁹² possano essere attribuite alle regioni a statuto ordinario con legge dello Stato su iniziativa delle regioni interessate.

Nel nuovo assetto costituzionale, quindi, il ruolo dello Stato si dovrebbe limitare alla emanazione delle norme generali sull'istruzione e dei principi fondamentali riguardo alla materia concorrente "pubblica istruzione"⁹³, nonché alla definizione dei Lep (livelli essenziali delle prestazioni). L'offerta del servizio compete invece alle regioni nel rispetto dei principi fondamentali e delle norme generali, nonché dei livelli essenziali. In questo quadro l'organizzazione del servizio e la gestione del personale (incluso il pagamento delle retribuzioni) potrebbero in futuro ricadere interamente sulle amministrazioni regionali, anche se finora diverse sentenze della Corte costituzionale hanno lasciato la competenza sul personale allo Stato. Il ruolo delle regioni potrebbe essere ulteriormente potenziato in base al 3° comma dell'art. 116, estendendosi alla emanazione dei principi fondamentali o di parte di essi (di norma di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2). Il ruolo degli enti locali sarebbe, invece, presumibilmente simile a quello attuale.

Sembra ragionevole ritenere che alcune norme – come quelle concernenti la dimensione minima e massima delle classi, l'ordinamento scolastico, ecc. - possano rientrare nel novero delle norme generali sull'istruzione e/o della determinazione dei Lep, mentre altri provvedimenti tesi alla razionalizzazione dell'offerta e al contenimento dei costi possano essere ritenuti norme essenziali ai fini del contenimento della spesa pubblica e del rispetto dei vincoli comunitari e, come tali, possano essere emanati, come oggi avviene, con legge dello Stato⁹⁴. Per assicurare che tali norme statali, in un contesto di competenze regionali rafforzate, non restino lettera morta, è tuttavia necessario prevedere efficaci forme di coordinamento dell'intervento pubblico nell'istruzione in linea con quanto proposto sopra. Naturalmente, la materia richiede ulteriori

⁹¹ In questo modo all'autonomia scolastica viene attribuita valenza costituzionale.

⁹² L'art. 116, comma 3 elenca anche la lettera l) limitatamente alla organizzazione della giustizia di pace e la lettera s) concernente la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

⁹³ La differenza fra norme generali e principi fondamentali è piuttosto oscura.

⁹⁴ La Corte costituzionale ha finora dichiarato legittimi gli interventi dello Stato nelle materie di competenza regionale quando questi siano mossi dalle motivazioni suddette, riconoscendo una sorta di competenza statale trasversale che tocca potenzialmente tutte le competenze regionali.

analisi e riflessioni che la Ctfp si impegna ad eseguire nei prossimi mesi congiuntamente al Ministero della pubblica istruzione.

3.6. *Problemi di incentivazione a livello locale*

Per il personale, le retribuzioni sono a carico della amministrazione centrale che provvede direttamente al pagamento attraverso i Dipartimenti provinciali del Mef, salvo le supplenze brevi che sono a carico dei singoli istituti. L'amministrazione centrale non ha però il pieno controllo del numero di insegnanti, ovvero dei *dante causa* della spesa, a causa di una procedura di reclutamento complessa che vede l'intervento di più attori.

Come spiegato più diffusamente nel paragrafo che segue, gli organici di diritto sono definiti dal Ministero della pubblica istruzione (Mpi) sulla base del numero di studenti, ma gli *organici di fatto* sono il frutto delle richieste dei capi di istituto e delle scelte dei dirigenti regionali effettuate tenendo conto delle specificità locali (assenze per malattia o maternità, numero di portatori di handicap, capienza delle aule, numero di indirizzi didattici presenti nell'istituto⁹⁵, ecc.). Di fatto è la seconda tipologia di organico che determina il livello della spesa e la qualità del servizio offerto. Ne discende che a livello centrale il controllo di una variabile strategica come il numero di docenti impegnati nell'insegnamento è solo parziale, con inevitabili conseguenze negative sulle capacità di controllo della spesa pubblica.

Il principio di decentramento che ha ispirato la riorganizzazione del Ministero su base territoriale (con la costituzione degli Uffici scolastici regionali e provinciali) e l'attribuzione dell'autonomia didattica e organizzativa alle scuole non ha portato i risultati attesi in termini di maggiore efficienza-efficacia, per la mancanza di un tassello fondamentale della nuova costruzione amministrativa: l'assenza di meccanismi efficaci che inducano i decisori locali (i capi di istituto) ad aderire concretamente, con le loro azioni, agli obiettivi decisi a livello superiore e imposti, o proposti, all'istituto. E questo nonostante l'attribuzione ai capi di istituto della dirigenza.

La deresponsabilizzazione dei capi di istituto può essere ascritta: a) alla mancata definizione – scuola per scuola – di obiettivi chiari e misurabili, b) alla limitatezza dei mezzi di intervento a disposizione dei capi di istituto, c) alla assenza della valutazione e d) alla mancanza di incentivi monetari, di carriera o di altro tipo, che conduca a internalizzare questi obiettivi. Questi elementi interagiscono fra di loro generando effetti particolarmente negativi. In assenza di meccanismi premiali (ed eventualmente di penalizzazioni in caso di cattivi risultati) i capi di istituto non hanno l'interesse ad impiegare più pienamente e più efficientemente il personale di ruolo, avendo la possibilità di ricorrere ai supplenti annuali e temporanei. Non c'è neppure interesse a massimizzare la dimensione delle classi (ovviamente entro i limiti di legge); per esempio non c'è alcun vantaggio per il decisore (e l'istituto da questi diretto) nel ridurre il numero di sezioni nel passaggio da un anno di corso a quello successivo⁹⁶. Né sussiste interesse alcuno alla limitazione degli indirizzi delle scuole professionali o al contenimento delle ore di didattica nei licei sperimentali. E' dunque necessario da un lato prevedere vincoli più rigidi, dall'altro introdurre sistemi di valutazione e incentivi/sanzioni a livello locale per il raggiungimento degli obiettivi definiti a livello centrale. E' appena il caso di ricordare che la

⁹⁵ Il problema esiste soprattutto per i licei sperimentali e gli istituti professionali.

⁹⁶ L'accorpamento delle classi è reso generalmente possibile dalla riduzione della consistenza delle stesse dovuta alle ripetenze e agli abbandoni.

normativa già prevede una valutazione triennale dell'operato dei dirigenti scolastici e che quindi la strada è già tracciata⁹⁷.

3.7. La programmazione degli organici

Alla radice di alcune delle tendenze alla crescita della spesa del comparto della scuola si pone un difetto di capacità di programmazione del servizio e di gestione del personale da parte del centro. In parte, come spiegato nel paragrafo precedente, questa differenza dipende dalla mancanza di incentivi appropriati a livello locale, dove le decisioni relative agli organici vengono effettivamente prese. In parte, però, dipende dalla incapacità del centro di prevedere con un sufficiente livello di accuratezza gli effettivi fabbisogni locali. Questo determina la differenza tra *organico di diritto* (la pianta organica prevista qualche mese prima dell'avvio dell'anno scolastico) e *organico di fatto*, cioè l'organico effettivo sulla cui base viene a determinarsi il personale docente effettivamente in carico alle singole scuole. La tabella 16 illustra il problema con riferimento all'anno 2005, ma esso è in realtà una costante che si ripete ogni anno. Come si osserva dalla tabella 16, l'organico di fatto è superiore all'organico di diritto per ogni ordine di scuola, in una percentuale attorno al 5%. La differenza è preoccupante, non solo perché la spesa dipende dall'organico di fatto (o, più esattamente, da quello "di fatto-di fatto", vedi sotto) e non da quello di diritto, ma anche perché è quest'ultimo che guida i processi di mobilità, allocazione e reclutamento del personale. La differenza tra i due organici, dunque, impedisce anche una razionale allocazione del personale docente tra le scuole.

Tab. 16 CONFRONTO FRA ORGANICO DI DIRITTO E DI FATTO (anno 2005)

	Organici di diritto	Organici di fatto	Differenza
Scuola dell'infanzia (3-6 anni)	84702	87943	3241
Scuola primaria (6-11 anni)	250112	263019	12907
Scuola secondaria (I grado)	176390	186202	9812
Scuola secondaria (II grado)	243580	253016	9436
TOTALE	754.784	790.180	35.396

Fonte: Ministero della pubblica istruzione

La differenza tra i due organici dipende dai tempi e dai modi con cui sono calcolati. Attualmente la procedura inizia con la rilevazione da parte delle scuole, a gennaio dell'anno scolastico $t-1$, delle iscrizioni alle prime classi nell'anno scolastico t , e la trasmissione dei dati agli Uffici scolastici provinciali (che li vagliano) e da qui al Mpi. Viene inserita nel sistema anche l'informazione sugli iscritti portatori di handicap. Da febbraio viene avviata la procedura per la definizione dell'organico di diritto per l'anno t , cioè l'organico previsionale costruito tenendo conto della presunta consistenza degli alunni.

Il Mpi, tenendo conto delle iscrizioni alle prime classi nell'anno t e degli iscritti, di fatto, nell'anno scolastico $t-1$, stima sulla base delle disposizioni legislative vigenti (ivi incluse le disposizioni contenute nelle leggi finanziarie riguardanti il contenimento del personale) l'organico di diritto complessivo e la ripartizione regionale. Le dotazioni regionali vengono riportate in allegato al decreto interministeriale sugli organici approvato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, decreto generalmente promulgato tra febbraio e marzo di ogni anno. Per ragioni non interamente chiare, probabilmente per ragioni di risparmio finanziario

⁹⁷ Peraltro, la valutazione dei dirigenti è a tutt'oggi carente e inefficace.

immediato, i posti relativi ai docenti di sostegno, benché lo stato degli studenti sia noto già al momento dell'iscrizione, non vengono calcolati sulla base del numero previsto degli studenti diversamente abili, ma sulla base del rapporto: 1 docente di sostegno ogni 138 studenti iscritti. Questo rapporto deriva dal comma 3 dell'art. 40 della legge 449/1997 ed è probabilmente la rappresentazione in legge della situazione effettivamente esistente all'epoca. Naturalmente, la stessa legge consente in deroga, l'assunzione di personale temporaneo nel caso gli studenti diversamente abili risultassero più numerosi di quanto implicitamente previsto nel rapporto sopra indicato⁹⁸.

Sulla base dell'organico di diritto si innesca la "mobilità" dei docenti, cioè la possibilità per i docenti di ruolo di rimanere nella stessa scuola (nel caso lo desiderino, ma possono comunque chiedere di essere assegnati ad altra scuola in dipendenza della loro anzianità) se l'organico di diritto conferma il posto, o di essere riallocati preliminarmente in altra sede (la stessa scuola se c'è un posto vacante o in altra scuola nell'ambito provinciale) se non lo fa. Una volta collocati i docenti di ruolo, lo stesso organico di diritto guida l'assunzione dei docenti a tempo indeterminato o determinato sulla base delle graduatorie provinciali degli aventi diritto.

Ma questo non conclude il processo. Una volta terminato l'anno scolastico, ciascuna scuola acquisisce le informazioni sui ripetenti e sui trasferimenti di alunni; si precisano le iscrizioni alle prime classi ed è possibile adeguare l'organico di diritto (previsionale) alla situazione di fatto. Secondo le previsioni ministeriali, gli adeguamenti devono essere comunicati entro il 10 luglio e comunque non oltre il 31 agosto al Mpi. L'adeguamento è gestito, su proposta delle scuole, dagli Uffici regionali che possono autorizzare l'istituzione di nuove classi e quindi i cambiamenti dell'organico di diritto. Le regole per l'adeguamento dell'organico alla situazione di fatto, ed in particolare per quel che riguarda la costituzione delle classi, sono le medesime che presiedono alla definizione dell'organico di diritto con la differenza che riguarda però il personale di sostegno, che come si è detto, in organico di diritto, è calcolato in modo diverso da quello che avviene in sede di organico di fatto. L'attività del Mpi, in questa fase, è limitata al monitoraggio.

Si ricordi che la determinazione degli organici è basata sulle regole relative alla costituzione delle classi. Vale dunque la pena ricordarle qui brevemente. Queste sono contenute nel d.m. 24 luglio 1998, n. 331, che definisce:

- numero massimo e minimo di alunni per classe;
- il numero massimo di alunni per classe in presenza di portatori di handicap;
- le deroghe rispetto a tali limiti;
- i casi in cui è possibile costituire pluriclassi⁹⁹;

tenendo conto delle strutture scolastiche disponibili.

⁹⁸ La legge finanziaria per il 2008 si propone di controllare la crescita del numero dei docenti di sostegno, vincolandone il numero assoluto al numero delle classi previste nell'organico di diritto (comma 3, art.50), e contemporaneamente disponendo la progressiva messa in ruolo nel triennio 2008-10 dei docenti di sostegno fino al 70% del numero dei posti di sostegno attivati nel 2007 (comma 4, art.50). Per evitare la formazione di nuovo precariato, lo stesso comma prevede anche l'abrogazione delle disposizioni di cui all'articolo 40 della legge 449/97, concernente la possibilità di effettuare nomine di docenti in deroga alla dotazione organica stabilita. Si tratta naturalmente di verificare se queste norme avranno gli effetti desiderati in pratica.

⁹⁹ Le pluriclassi sono classi costituite alle elementari e frequentate da studenti aventi età diverse. Sono ammesse solo in alcune piccole realtà montane in considerazione della difficoltà di reperire un numero adeguato di iscritti della medesima età tale da poter costituire una normale classe.

Una volta costituite le classi, l'organico per singola scuola viene calcolato automaticamente ma, soprattutto nella scuola secondaria, gli Uffici provinciali provvedono ad integrare tra le diverse scuole gli spezzoni di ore disponibili.

L'operazione svolta dalle scuole e dagli Uffici provinciali, per quanto appaia vincolata a parametri ben precisi, contiene un certo margine di flessibilità/discrezionalità, visto che i vincoli normativi forniscono limiti minimi e massimi e la possibilità di deroghe sulla formazione delle classi (esiste una certa discrezionalità anche sulle aggregazioni di spezzoni di ore tra plessi e scuole diverse) e le informazioni sulle strutture sono disponibili solo a livello di scuola.

In questa fase incidono negativamente la mancanza di incentivi da parte dei dirigenti scolastici a minimizzare la domanda di personale e la pressione da parte di famiglie, sindacati ed altre forze locali per espandere il numero di posti in organico. Questo secondo *round* di contrattazione, che coinvolge direttori di istituto, Uffici scolastici provinciali e regionali del Ministero e infine la struttura centrale del Mpi e il Mef conduce infine alla determinazione di un organico di fatto, che risulta sempre superiore a quello di diritto. Di nuovo, la carenze dell'organico di fatto vengono compensate nominando supplenti temporanei¹⁰⁰ sino al termine della didattica, attingendo i nominativi dalle graduatorie provinciali degli aventi diritto.

Ma anche questo non conclude il processo. Con l'inizio dell'anno scolastico, a settembre, e fino al termine dello stesso, si possono realizzare nuovi fatti imprevisti, iscrizioni di studenti in corso d'anno, congedi per maternità, assenze prolungate per malattia o per permessi sindacali, ecc., che conducono a nuove esigenze di personale. In questo terzo *round*, naturalmente, gioca il carattere obbligatorio del servizio scolastico, che obbliga il settore pubblico a garantire comunque la copertura dei posti vacanti. Anche qui, naturalmente, possono giocare gli scarsi incentivi da parte dei dirigenti scolastici a minimizzare il personale, sfruttando i (limitati) spazi di flessibilità nell'utilizzo del personale in loco offerti dai contratti di lavoro degli insegnanti. Ciò conduce ad un ulteriore aumento del numero dei docenti con la stipulazione di contratti a tempo determinato (fino al termine delle attività didattiche) con insegnanti inclusi nelle graduatorie provinciali. Questo organico finale "*di fatto-di fatto*" è quello che effettivamente determina la spesa per il personale docente. Si osservi che il Mpi apprende le dimensioni di questo organico finale solo al momento del pagamento dei docenti.

Questo meccanismo complesso risponde alle esigenze di flessibilità del sistema, che deve comunque alla fine garantire un servizio obbligatorio, in presenza di variazioni della domanda e di una mobilità dei docenti esclusivamente guidata dall'offerta. Ma lo fa in modo ovviamente inefficiente. E' necessario, oltre a trovare meccanismi atti a ricondurre gli incentivi dei decisori locali maggiormente in linea con quelli del decisore nazionale, migliorare la capacità di programmazione del centro nella determinazione degli organici. Idealmente, si dovrebbe tendere ad un superamento totale della differenza tra organico di diritto e di fatto, lasciando la potenziale differenza tra personale di diritto ed effettivo solo alle evenienze imprevedibili che si possono verificare in corso d'anno. In parte, questo può avvenire attraverso il superamento della regola dell' 1 su 138 per la determinazione del personale di sostegno, visto che tale regola appare sostanzialmente inutile anche sul piano meramente finanziario (almeno in un'ottica di sistema) ed è in un certo senso controproducente, perché rende indispensabile il secondo *round* di contrattazione, che conduce comunque, anche indipendentemente dai docenti di sostegno, ad una lievitazione del personale docente. In questa direzione, come già notato nella nota 24, si muove il disegno di legge finanziaria per il 2008, che all'articolo 50, comma 3, dispone la progressiva

¹⁰⁰ Si tratta di supplenti assunti e pagati per 10 mesi. Si differenziano dai supplenti annuali che, nominati sui posti vacanti determinati nell'organico di diritto, sono pagati per 12 mesi.

rideterminazione dell'organico di diritto fino al raggiungimento, nell'a.s. 2010-11, di una consistenza organica pari al 70% del numero di posti di sostegno complessivamente attivati nell'a.s. 2006-07. Ma si può fare ancora di più, rendendo più aderente alle esigenze di servizio lo stesso organico di diritto, che al momento, come sottolineato, non risponde a meccanismi oggettivi di calcolo del fabbisogno.

Più specificatamente, il *Quaderno Bianco* insiste giustamente sulla necessità di una programmazione degli organici di lungo periodo, che guidi le politiche di formazione e di reclutamento del personale nei prossimi vent'anni. Ma la programmazione di lungo periodo, per quanto necessaria, è per sua natura assai incerta, vista la difficoltà di fare stime attendibili delle tendenze demografiche di lungo periodo, con particolare riguardo ai tassi di natalità e al saldo migratorio. Viceversa, nel medio termine (3-5 anni), le stime relative alla popolazione scolastica sono decisamente più attendibili, per cui varrebbe probabilmente la pena di centrare l'attenzione su di esse.

Il Mpi non ha avuto sino ad oggi le informazioni sufficienti per poter programmare e determinare in modo corretto gli organici. In altre parole, il Mpi non è stato in grado, finora, di determinare gli organici delle singole scuole in modo adeguato. Questo vale sia nella fase del diritto sia, maggiormente, nella fase di fatto. La stessa esistenza dell'organico di fatto sembra legata all'esigenza di assicurare flessibilità alle scuole per adattare l'organico di diritto, definito dal Mpi, alla situazione reale. L'incapacità di determinare in modo esatto e puntuale il fabbisogno di posti organico di ciascuna scuola dipende in parte dalla mancanza di importanti informazioni relative alle strutture scolastiche, che sono attualmente in corso di acquisizione, e in parte dai ritardi e dalle imprecisioni con cui le informazioni sono comunicate al Ministero dalle scuole e dagli Uffici decentrati. Questa situazione è aggravata dall'impossibilità, da parte del Mpi, di intervenire sulla rete scolastica, che ricade invece, come spiegato nel paragrafo precedente, nelle competenze degli enti locali.

Nel corso dei suoi incontri, la RS ha tuttavia verificato che rispetto a qualche anno fa, la qualità dell'informazione a disposizione delle strutture centrali è molto migliorata e che molto si potrebbe fare per risolvere i problemi residui relativi alla tempistica e alla qualità delle informazioni (la banca dati comprende adesso, per esempio, una anagrafe abbastanza accurata delle condizioni delle scuole e dunque della possibile organizzazione delle classi per ciascuna scuola, nonché le caratteristiche del personale docente impiegato in ciascuna scuola). Utilizzando queste informazioni, sarebbe dunque possibile calcolare a livello centrale, una volta noto il numero degli studenti iscritti, un organico di diritto più rispondente alle necessità locali e più efficiente rispetto alle esigenze del servizio. Si osservi che questo passaggio è comunque essenziale anche alla luce della sperimentazione ricordata nel paragrafo precedente, in quanto le economie possono essere solo computate rispetto ad un *benchmark* efficiente. Resterebbe ancora il problema di rendere questo organico "incentivante", nel senso di spingere effettivamente i dirigenti degli Uffici regionali e i capi di istituto a rispettarlo. A questa esigenza si può tentare di dare una risposta con meccanismi come quello proposto nella sperimentazione che il disegno di legge finanziaria 2008 intende avviare, e con meccanismi di incentivazione/ penalizzazione per i dirigenti scolastici (e più in generale il personale della scuola) legati al raggiungimento dell'obiettivo relativo al personale. Si tratta di un tema che la RS intende ulteriormente approfondire.

4. Ipotesi di lavoro futuro

4.1. La determinazione degli organici

In merito alle procedure amministrative, si deve ribadire quanto già detto nei paragrafi precedenti, ovvero la necessità di migliorare la capacità di programmazione del Ministero relativamente alla determinazione del fabbisogno di personale docente, sia di lungo che di breve-medio periodo. L'impressione generale, come già osservato, è che al momento il centro abbia qualche difficoltà a controllare la "macchina". Nel breve periodo, è necessario procedere ad un superamento della distinzione tra organico di fatto e organico di diritto; è necessario utilizzare le ampie informazioni ora disponibili per calcolare dal centro in modo più preciso un organico funzionale per scuola; è necessario sviluppare su basi provinciali (dunque tenendo conto anche dei possibili risparmi derivanti da accorpamenti dei plessi o da interventi sugli immobili scolastici) stime appropriate del fabbisogno dei docenti, date le prevedibili evoluzioni della popolazione studentesca.

Questi obiettivi potrebbero essere raggiunti elaborando un modello per la programmazione degli organici che fornisca in un momento dell'anno scolastico $t-1$, stime definitive della pianta organica dell'anno scolastico t . Questo sarebbe possibile incrociando le seguenti informazioni:

1. localizzazione di tutti i plessi (e indicazione della scuola cui appartiene) per ordine, grado e tipologia di istruzione delle scuole;
2. disponibilità di aule, capienza massima delle stesse e disponibilità delle altre strutture per plesso;
3. stato delle stesse;
4. distribuzione degli studenti normodotati, degli studenti diversamente abili e degli esiti scolastici per plesso e per anno di corso;
5. iscrizioni alle prime classi per scuola e anno di corso;
6. le matrici di transizione degli studenti da un anno all'altro per scuola, anno di corso e classe di appartenenza;
7. iscrizioni ritardate per scuola e anno di corso;
8. le attività sperimentali oltre a quelle previste dal curriculum standard per classe, anno di corso e plesso e le classi che svolgono il tempo pieno per plesso;
9. la distinzione tra gli ambiti disciplinari di appartenenza degli insegnanti;

Gran parte di queste informazioni sono già disponibili. In particolare, le informazioni di cui al punto 1. sono presenti nell'anagrafe delle istituzioni scolastiche; quelle ai punti 2. e 3. sono disponibili nell'anagrafe dell'edilizia scolastica; le informazioni ai punti 4. e 6. sono disponibili, a sistema, in modo disaggregato; le iscrizioni alle prime classi, di cui al punto 5., sono comunicate dalle scuole nel mese di gennaio per la predisposizione degli organici di diritto. Le iscrizioni ritardate possono essere stimate senza che il modello perda di efficacia. Le informazioni di cui al punto 8. e 9. sono a disposizione del Mpi, e in particolare le informazioni sub 8. sono già state utilizzate nel modello prototipo sviluppato nel *Quaderno Bianco*. Rimarrebbero da risolvere alcuni problemi relativi ai ritardi/imprecisioni/mancanze nella comunicazione da parte delle scuole al Mpi. Per migliorare qualità e tempestività delle comunicazioni da parte delle scuole, una soluzione potrebbe essere trovata vincolando l'attribuzione delle risorse (umane e finanziarie) alle informazioni trasmesse, un'esperienza già tentata con successo in altri comparti della amministrazione pubblica.

Messo a punto il modello, si potrebbe elaborare una stima complessiva dei posti organico per il mese di luglio (nella prima metà) ed avviare le procedure per la copertura dei posti a partire da allora. Alla metà di luglio, le informazioni necessarie per la predisposizione degli organici sono già definitive a livello di scuola. Migliorando i canali informativi, come sopra accennato, i posti organico determinati diverrebbero gli organici di fatto necessari.

4.2. *Reclutamento e organizzazione del personale*

Come già notato, il tema dell'organizzazione del lavoro, e in particolare del lavoro del personale docente, è centrale ad ogni ipotesi di riforma della scuola. Il problema investe tutti i meccanismi della gestione del personale docente: reclutamento, formazione, aggiornamento, incentivazione, e organizzazione del tempo di lavoro. Per quanto riguarda il reclutamento, una decisione importante è già stata presa con la finanziaria del 2007 che impone il blocco fino ad esaurimento delle graduatorie. E il disegno di legge finanziaria 2008 prevede già, al comma 1 dell'art. 50 lettera d, una nuova disciplina relativa alla formazione e al reclutamento degli insegnanti (previsione di corsi di specializzazione universitari con una forte componente di tirocinio dimensionati sulla base delle previsioni territoriali del fabbisogno di insegnanti), che dovrebbe portare in prospettiva ad una riduzione del precariato. Una programmazione di lungo periodo, basata su stime accurate dell'evoluzione della popolazione scolastica e dunque del fabbisogno di insegnanti, sarebbe altresì utile anche per guidare la politica della formazione e del reclutamento dei giovani insegnanti, così contribuendo ad evitare la formazione di code per l'accesso alla professione (un tema su cui insiste molto e giustamente il QB). Ma è anche necessario intervenire sulla organizzazione del tempo di lavoro degli insegnanti nella direzione di una maggiore flessibilità nell'uso della forza lavoro. Diverse proposte in questo senso sono contenute nel QB e altre ancora sono state discusse nel corso della RS (dalla proposta di modificare l'impegno di lavoro da settimanale a annuale, ad un migliore utilizzo della didattica frontale, alla possibilità di impiegare più a lungo il personale docente che fosse disponibile in cambio di maggior salario, alla possibilità di ridurre la mobilità del personale di ruolo¹⁰¹, alla possibilità di differenziare le funzioni del personale docente). E' anche importante che si intervenga sulla carriera retributiva degli insegnanti, consentendo l'introduzione di forme incentivanti nella retribuzione. Per questo, però, come già segnalato nel QB, è importante che si giunga presto a forme di valutazione universale dei risultati delle scuole, un aspetto di cui è difficile sopravvalutare l'essenzialità per le proposte di riforma prima ricordate. Difficile immaginare che si possa provvedere a forme di incentivazione adeguate, se non esiste un *benchmark* sensato e riconosciuto a cui sia possibile ancorare le incentivazioni.

4.3. *Autonomia e responsabilità*

Appare necessario adottare misure che rafforzino l'autonomia di ciascun istituto scolastico ma che l'associno più direttamente con la responsabilità. Una maggiore responsabilizzazione dei capi di istituto può essere ottenuta con l'adozione di una serie di misure che non richiedono necessariamente modifiche del Ccnl, visto che sistemi di valutazione dei dirigenti scolastici sono in realtà già previsti dalla normativa. L'assegnazione di obiettivi chiari e

¹⁰¹ Vincolandolo a restare più a lungo nella sede di prima assegnazione.

misurabili ad ogni istituto scolastico, l'introduzione della valutazione dell'attività *della scuola* (piuttosto che della dirigenza scolastica o dei singoli docenti), un sistema di premi e penalizzazioni *per le scuole*, legati ai risultati ottenuti, potrebbero generare un processo virtuoso di accrescimento graduale dell'efficienza dell'istruzione. Altri tipi di incentivazione e una più ampia gamma di strumenti a disposizione dei capi di istituto si rendono necessari qualora si voglia perseguire obiettivi più alti - di miglioramento della qualità dell'istruzione - per il raggiungimento dei quali la preparazione e motivazione del corpo docente e le modalità organizzative della didattica sono fondamentali. Sarà allora necessario attribuire ai capi di istituto la facoltà di scegliere almeno una parte del corpo docente in coerenza con gli obiettivi formativi della scuola, sostenere in modo appropriato le scuole in maggior difficoltà, premiare l'impegno e i risultati formativi dei docenti attraverso riconoscimenti salariali legati alla valutazione individuale, premiare (o penalizzare) il singolo istituto in base ai risultati conseguiti dagli alunni nell'apprendimento¹⁰².

Si tratta naturalmente di temi completamente o prevalentemente di natura contrattuale. E' importante in questo senso che taluni di questi temi siano riconosciuti nella recente "Intesa" firmata nel giugno 2007 dal Mpi e dal Mef con le principali organizzazioni sindacali e che hanno costituito una guida per la contrattazione tra Aran e sindacati per il rinnovo dei contratti di lavoro. Il contratto collettivo recentemente stipulato contiene aperture importanti in questo senso. La RS intende comunque proseguire l'analisi di questi temi.

4.4. *Coordinamento delle competenze dei diversi livelli di governo*

Come si è già notato, uno dei problemi fondamentali della gestione della istruzione nel nostro Paese è che su di essa incidono le competenze di diversi livelli di governo, le quali non sono necessariamente in sintonia le une con le altre¹⁰³. Così, interventi che potrebbero avvantaggiare la collettività nel suo complesso, ma non ciascun singolo livello di governo, non vengono presi. Inoltre, la situazione è probabilmente destinata a peggiorare con la progressiva attuazione della riforma costituzionale che rafforza ulteriormente il potere dei decisori locali. E' dunque necessario trovare meccanismi che consentano una gestione sistemica, a livello territoriale, dell'istruzione, in linea con quanto ipotizzato nel paragrafo 3.2. A questo proposito, il disegno di legge finanziaria per il 2008, all'art. 50 commi 9 e 10, prevede la sperimentazione di nuove e più efficaci forme di coordinamento fra Ministero, enti locali e scuole al fine di accrescere l'efficienza e l'efficacia del sistema pubblica istruzione¹⁰⁴. La sperimentazione richiede il potenziamento della base informativa (si lega pertanto al punto 1 precedente) per il calcolo del *benchmark* efficiente, la stipula di accordi con gli enti territoriali e le scuole, l'adozione di strumenti anche contabili che consentano una maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse. La Ctfp seguirà direttamente questa sperimentazione nella RS mettendo a disposizione le proprie competenze.

¹⁰² Tali risultati, per le finalità qui espone, andranno misurati in termini dinamici; ovvero, si dovrà misurare il miglioramento dell'apprendimento rispetto alla situazione precedente, al fine di neutralizzare, nei limiti del possibile, l'effetto del contesto, che può determinare situazioni di partenza molto differenziate fra scuola e scuola.

¹⁰³ In aggiunta, come si è già detto nel testo principale, può non aversi coincidenza di interessi fra enti dello stesso livello coinvolti una ipotetica politica di razionalizzazione dell'offerta scolastica.

¹⁰⁴ Lo stesso articolo del ddl finanziaria prevede l'estensione a tutto il territorio nazionale del nuovo modello organizzativo in caso di esito positivo della sperimentazione.

4.5. I compiti della scuola

Come già osservato, si ha l'impressione che la scuola italiana persegua molteplici obiettivi, non tutti coerenti con quella che dovrebbe essere la propria missione, vale a dire l'educazione. Risolve per esempio problemi relativi alla custodia dei figli e alla socializzazione; si occupa dell'integrazione sociale dei diversamente abili; offre attività sussidiarie all'insegnamento non strettamente connesse ai propri impegni istituzionali. Ciò ha, da un lato, pesanti conseguenze finanziarie, dall'altro rischia di distogliere l'impegno della scuola da quello che dovrebbe essere il suo obiettivo fondamentale: la trasmissione delle conoscenze e lo sviluppo della persona umana. Come già notato, in un'ottica sistemica, ci si può domandare se queste funzioni non siano meglio assolte da istituzioni diverse dalla scuola, oppure se non sia ipotizzabile un apporto finanziario da parte delle famiglie o di altri organismi pubblici per tutti quei servizi che non rientrano strettamente nell'ambito della *mission* della scuola pubblica: per esempio, le famiglie e gli enti locali per la custodia dei figli, le Asl e gli enti locali per gli studenti disabili. A questo proposito, esistono già alcune disposizioni di legge che prevedono il coinvolgimento degli enti territoriali nel campo dell'assistenza sociale ed è interessante verificare in quale misura il rispetto di queste norme e altre simili possano sgravare la scuola di oneri impropri. Si tratta non solo di un problema di distribuzione delle risorse ma anche di offrire corretti incentivi a tutti gli enti coinvolti. La migliore definizione dei compiti consentirebbe anche che l'intervento del settore pubblico nel campo dell'istruzione diventi più orientato al risultato. Questo richiede a sua volta la definizione di obiettivi quantitativi o, comunque, misurabili. Tale argomento sarà oggetto di indagine da parte della RS.

5. Un' agenda di lavoro

La prima parte della *revisione della spesa* è stata funzionale all'individuazione e alla analisi dei problemi. Nella seconda fase si intende, approfondire, direttamente in sottogruppi o con l'ausilio degli esperti esterni, alcuni dei temi prima indicati. In particolare, la Ctfp intende:

1. collaborare con il Ministero alla definizione dell'atto di indirizzo, previsto dalla l.f. per il 2008, che dovrebbe condurre alla sperimentazione più volte ricordata e monitorare la realizzazione della sperimentazione stessa;
2. studiare con il Ministero le modalità della programmazione di un organico funzionale per singola scuola che risulti più vicino alle effettive necessità e coerente con le previsioni formulate a livello centrale;
3. valutare l'organizzazione attuale del Ministero al fine di identificare possibili miglioramenti organizzativi;
4. seguire, con il Ministero e la Rgs, le eventuali modifiche della classificazione del bilancio per missioni e programmi, che vengano introdotte al fine di ovviare agli inconvenienti prodotti dalla attuale classificazione e verificarne la congruenza con i Cdr ;
5. studiare le modalità con cui, in un selezionato numero di paesi europei, viene gestito il sostegno agli alunni diversamente abili, al fine di identificare le best practices a livello internazionale per la tutela di questa particolare categoria di cittadini;
6. verificare il numero di ore trascorse a scuola dagli studenti dei diversi ordini e gradi di istruzione in alcuni paesi europei assunti come esempi significativi e indagare sulle soluzioni adottate in tali paesi per la custodia dei figli in orario di lavoro, al fine di verificare se esistano soluzioni efficienti meno costose di quelle adottate in Italia;

7. valutare le possibilità, le modalità e il costo dell'eventuale potenziamento dei servizi di istruzione permanente (educazione degli adulti);
8. offrire un contributo all'analisi dei meccanismi più efficienti relativi all'organizzazione del lavoro del personale docente.

APPENDICE

A - Il lavoro svolto

La RS sul Mpi è iniziata nel giugno del 2007. Al gruppo della RS sull'istruzione partecipano rappresentanti del Mpi (i due dirigenti generali dei due dipartimenti centrali e loro collaboratori), rappresentanti del Mef (in particolare, del Servizio studi Rgs, dell'Ufficio centrale del bilancio - Ucb, dell'Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico - Igop), un membro del Ministero dello sviluppo economico (Mise), due membri della Ctfp, personale della segreteria tecnica della Ctfp. Il gruppo di lavoro si avvale inoltre della collaborazione di esperti esterni, in particolare di un esperto della Banca d'Italia e di un esperto del mondo accademico. Nel periodo giugno-settembre si sono tenuti sette incontri. Nel corso di questi incontri si sono discussi diversi temi, solo in parte ripresi nei paragrafi precedenti.

B – Tavole aggiuntive**Tab.A.1 COMPOSIZIONE E COSTO DEL PERSONALE DEL COMPARTO SCUOLA**
(valori monetari in euro)

	2003	2004	2005
INSEGNANTI A TEMPO INDETERMINATO			
Costo	19.105.942.351	18.572.292.173	18.462.710.718
Organico	682.984	674.682	683.292
INSEGNANTI A TEMPO DETERMINATO			
Costo	1.127.936.215	1.432.028.550	1.970.484.898
Organico	74.751	89.381	101.621
INSEGNANTI DI SOSTEGNO (TEMPO IND.)			
Costo	1.188.039.925	1.106.522.504	1.188.615.673
Organico	39.852	41.631	44.180
INSEGNANTI DI SOSTEGNO (TEMPO DET.)			
Costo	494.779.699	559.612.115	715.695.906
Organico	42.319	38.475	39.720
DIRIGENTI			
Costo	439.980.768	585.982.706	505.258.300
Organico	8.169	8.820	8.355
PERSONALE ATA A TEMPO INDETERMINATO			
Costo	3.939.812.153	3.515.735.590	3.400.903.591
Organico	184.051	178.014	174.614
PERSONALE ATA A TEMPO DETERMINATO			
Costo	672.807.975	1.110.934.091	1.130.051.906
Organico	70.677	74.039	74.316
INSEGNANTI DI RELIGIONE			
Costo	538.856.259	508.734.127	210.966.352
Organico	24.149	24.432	9.184
TOTALE*			
Costo	27.508.155.345	27.391.841.856	27.584.687.344
Organico	1.126.952	1.129.474	1.135.282

Fonte: Elaborazione su dati del Conto Annuale

* Nel totale non è incluso il personale amministrativo ed il personale ad elevata professionalità

Tab.A.2 COMPOSIZIONE % E COSTO DEL PERSONALE DEL COMPARTO SCUOLA

	2003	2004	2005
INSEGNANTI A TEMPO INDETERMINATO			
Costo	69,46%	67,80%	66,93%
Organico	60,60%	59,73%	60,19%
INSEGNANTI A TEMPO DETERMINATO			
Costo	4,10%	5,23%	7,14%
Organico	6,63%	7,91%	8,95%
INSEGNANTI DI SOSTEGNO (TEMPO IND.)			
Costo	4,32%	4,04%	4,31%
Organico	3,54%	3,69%	3,89%
INSEGNANTI DI SOSTEGNO (TEMPO DET.)			
Costo	1,80%	2,04%	2,59%
Organico	3,76%	3,41%	3,50%
DIRIGENTI			
Costo	1,60%	2,14%	1,83%
Organico	0,72%	0,78%	0,74%
PERSONALE ATA A TEMPO INDETERMINATO			
Costo	14,32%	12,83%	12,33%
Organico	16,33%	15,76%	15,38%
PERSONALE ATA A TEMPO DETERMINATO			
Costo	2,45%	4,06%	4,10%
Organico	6,27%	6,56%	6,55%
INSEGNANTI DI RELIGIONE			
Costo	1,96%	1,86%	0,76%
Organico	2,14%	2,16%	0,81%
TOTALE*			
Costo	100%	100%	100%
Organico	100%	100%	100%

Fonte: Elaborazione su dati del Conto Annuale

* Nel totale non è incluso il personale amministrativo ed il personale ad elevata professionalità

