



*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

## **A. Introduzione e analisi comparata**

*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.*

## **B. Ministero della giustizia**

*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.

## **C1. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**

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.

## **C2. Ministero delle infrastrutture**

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.*

### C3. Ministero dei trasporti

*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	Stanziamento definitivo di cassa	Stanziamento 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
<b>TOTALE</b>	<b>4.342</b>	<b>4.216</b>	<b>3.535</b>	<b>3.387</b>

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 rassegnazioni 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.*

#### **D. Ministero dell'interno**

*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.

## **E. Ministero della pubblica istruzione**

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 complessivi<sup>1</sup>. 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 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.

---

<sup>1</sup> 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.