



La Pubblica amministrazione in Italia

Roma, settembre 2007

INDICE

Pubblica amministrazione: superare i luoghi comuni di <i>Raffaele Bonanni</i> - Segretario Generale della Cisl	4
Prolegomeni ad una ricerca sulla Pubblica amministrazione in Italia	7
Lo stato dell'Amministrazione pubblica in relazione al personale occupato	19
Lo stato della Pubblica amministrazione in relazione al genere dei dipendenti	33
La spesa per i dipendenti del pubblico impiego	48
I lavoratori e il reddito	64
Le tipologie contrattuali e la spesa per settore	70
La spesa per personale divisa per classe contrattuale	80
L'istituto della delegificazione	90
La formazione nella Pubblica amministrazione	100
Le retribuzioni dei pubblici dipendenti: un confronto europeo	111
Dal blocco delle assunzioni a tempo indeterminato a quello delle assunzioni a tempo determinato	123
Incarichi e collaborazioni esterne	139
Regioni italiane e partecipazioni azionarie in società di diritto privato	151
Reati contro la Pubblica amministrazione	170
Un caso particolare: il medico tra attività intra ed extra muraria	201
Bibliografia	210
Sitografia	216

Ricerca diretta dal professor
Guido Corazziari, Direttore
del Dipartimento economico dell'Eurispes

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: SUPERARE I LUOGHI COMUNI

DI

RAFFAELE BONANNI
SEGRETARIO GENERALE DELLA CISL

Nell'accingermi a scrivere una prefazione alla ricerca dell'Eurispes sulla realtà della Pubblica amministrazione nel nostro Paese, non mi nascondo, come responsabile del sindacato al quale molti dei lavoratori in essa impegnati affidano la difesa dei propri interessi, che gli italiani non sono sempre contenti del suo funzionamento. Aggiungo che, come cittadino, mi trovo spesso nella condizione di auspicare un miglioramento nella qualità dei servizi che da essa ci aspettiamo.

Recenti inchieste giornalistiche hanno puntato il dito su fenomeni di assenteismo e di scarsa dedizione al lavoro in alcune realtà della Pubblica amministrazione, suggerendo l'idea che maggiori controlli ed un maggior ricorso a pratiche cosiddette "meritocratiche" (ivi comprese le punizioni nei confronti dei dipendenti inefficienti) possano risolvere il problema. Si può concedere che in alcune realtà (penso alla scuola ad esempio) pratiche incentivanti e il riconoscimento anche salariale di chi dedica maggior tempo al lavoro possano elevare il livello medio delle prestazioni, ma concentrare l'attenzione su questi aspetti può essere fuorviante e sicuramente non decisivo per un salto di qualità della nostra Amministrazione pubblica.

Se quello che tutti vogliamo è un aumento della produttività della Pubblica amministrazione, dobbiamo anche sapere che questa non discende, nel pubblico come nel privato, da un maggiore sfruttamento del lavoratore (pratica che può risolvere solo problemi di breve periodo o di

emergenza) ma è la conseguenza di tre fattori tra loro concomitanti e che sono gli investimenti, l'organizzazione e la "cultura".

La produttività del lavoratore non si innalza facendolo lavorare per più tempo ma dotandolo di mezzi e strumenti che gli consentano di erogare più servizi e/o servizi migliori nell'unità di tempo. La scienza e la tecnica offrono continuamente nuovi strumenti che, se applicati, possono ampliare enormemente l'offerta di pubblici servizi. Si pensi alla riduzione di costi e di tempi resa possibile dalle tecniche chirurgiche non invasive (ampiamente adottate dal nostro sistema sanitario) o al risparmio di forza lavoro ottenibile dall'Amministrazione (e alla eliminazione dei tempi di attesa del cittadino) se i dati catastali venissero informatizzati e resi disponibili in Rete (*on line*, come si usa dire), per fornire due esempi di investimenti che si sono fatti e di quelli che si potrebbero fare.

Ma fra gli investimenti, anche se non richiedono spese aggiuntive, gli economisti pongono, inoltre, i miglioramenti dell'organizzazione, scienza complessa, ma la cui finalità è molto semplice e si riassume nell'imperativo di riuscire a offrire lo stesso prodotto (o gli stessi servizi) con minore quantità di lavoro o, che è lo stesso, fornire più prodotto (o servizi) con la stessa quantità di lavoro. In effetti, un miglioramento dell'organizzazione produce un innalzamento sia dell'efficacia che dell'efficienza.

È noto che molte Amministrazioni hanno assunto, spesso con contratti di consulenza, esperti di organizzazione, provenienti prevalentemente dal settore privato, per cercare di migliorare la loro organizzazione. Senza disconoscere l'importanza di queste iniziative, non si può non rilevare che esse non sempre hanno soddisfatto le attese di chi le aveva propugnate e comunque non hanno dato evidenti risultati a livello nazionale. La strada da seguire infatti è un'altra e cioè quella della semplificazione normativa, nella limitazione dei passaggi e delle competenze, nella riduzione ai minimi termini degli adempimenti burocratici. Un aiuto in questo senso può venire solo dai produttori di norme, il legislatore in senso lato, comprendendo nella definizione non solo il Parlamento, ma anche e soprattutto il Governo, le Regioni, i Comuni, e la stessa Unione europea che, come creatore di burocrazie e scartoffie, non pare seconda a nessuno.

Purtroppo occorre dire che la tendenza negli ultimi anni non è stata verso la semplificazione, ma piuttosto verso l'accumulo di "pezzi di

carta” e di addizione di ostacoli nei percorsi di erogazione dei servizi pubblici. Come sottolineato dalla ricerca dell’Eurispes, funzionari, medici, poliziotti, giudici, insegnanti e cittadini sono sempre più sommersi da “pezzi di carta” che peraltro non servono a districarsi nella giungla crescente di leggi, decreti, ordinanze e circolari, spesso oscure, non di rado contraddittorie.

Vi è poi, *last but not least*, una necessità di cambio di atteggiamento da parte dei pubblici dipendenti che richiede una vera e propria rivoluzione culturale. Sono passati (da secoli vorrei dire) i tempi nei quali il dipendente pubblico era il servitore del sovrano, al quale doveva fedeltà per via di un giuramento, o si sentiva servitore dello Stato con la S maiuscola, quando il suo culto veniva insegnato come una nuova religione: oggi l’amministratore pubblico, sia esso poliziotto o medico, insegnante o sovrintendente artistico, si deve sentire, com’è giusto, “rappresentante” dello Stato ma senza dimenticare di dover essere innanzitutto servitore del cittadino.

La ricerca dell’Eurispes mostra al di là delle facili inchieste giornalistiche, l’importanza che la Pubblica amministrazione assume nel mondo moderno, in Italia ed in tutti i paesi sviluppati, in termini finanziari, economici, di forza lavoro. Mostra anche che, non molto diversamente dai salariati del settore privato, le retribuzioni medie dei pubblici dipendenti (le più basse d’Europa) non sono riuscite a tener dietro all’aumento del costo della vita, come evidenziato con largo anticipo dall’Eurispes e come scoperto nei giorni scorsi persino dall’Istat, riducendo in termini di potere d’acquisto le già magre retribuzioni, ad esempio, di poliziotti ed insegnanti, per citare due categorie che coinvolgono milioni di famiglie.

Nel licenziare questo lavoro, nato dalla collaborazione della Cisl con il più importantissimo centro di ricerca italiano in campo sociale, l’Eurispes, ritengo che si sia adempiuto un dovere nei confronti dell’opinione pubblica, dei decisori politici, dei nostri stessi iscritti, per portare avanti la conoscenza e la comprensione di un mondo che, oggi più che mai, richiede ogni cura ed attenzione per affrontare quelle trasformazioni che lo rendano, come è sua missione, il fondamento della crescita civile, economica e sociale del Paese.

PROLEGOMENI AD UNA RICERCA SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA

Duecento anni fa Hegel definiva l'insieme dei funzionari e dei dipendenti dello Stato come facenti parte di una "classe universale", tale non perché comprensiva di una totalità, ma perché detentrica di valori universali. La burocrazia, infatti, non essendo, a differenza delle altre classi del corpo sociale, portatrice di interessi propri, perseguirebbe gli interessi dello Stato che, secondo il filosofo tedesco, realizzano una sintesi fra le contraddizioni degli altri gruppi, non di rado violente e sempre dialetticamente confliggenti.

Hegel aveva di fronte a sé un'Europa appena uscita dalle guerre napoleoniche, dove gli sconvolgimenti provocati dalla Rivoluzione francese avevano dimostrato, al di là dei grandi mutamenti istituzionali e dei cruenti passaggi di regimi (dalla monarchia assoluta a regni costituzionali, a repubbliche assembleari e giacobine, per ritornare, dopo Waterloo alla situazione iniziale), la sostanziale continuità della classe dei funzionari dello Stato; il più famoso rappresentante fu sicuramente il principe di Talleyrand, che (indifferente a tutti i cambiamenti di governo e di padroni) rimase al suo posto di "ministro degli affari esteri" (come diremmo oggi) sotto Luigi XV, il Terrore, il Direttorio, il Consolato, l'Impero napoleonico, per tornare a servire, alla caduta di questo, i gigli della restaurazione borbonica.

Ma in quegli anni, quando si cominciava a prendere coscienza di questo nuovo e misterioso corpo sociale, la Pubblica amministrazione, essa era ancora composta da un numero esiguo di persone mentre in molti Stati d'Europa, compresa l'Italia, continuavano a sopravvivere forme di

giustizia, di polizia, di esazione delle imposte e di sostegno ai poveri ed ai malati di stampo medioevale. Fu durante l'Ottocento, con l'abolizione dei privilegi ecclesiastici, con la costituzione di eserciti nazionali, con la scomparsa delle guardie facenti capo ai piccoli e grandi signori feudali (i famosi "bravi" di manzoniana memoria), con l'assunzione da parte dello Stato dell'istruzione primaria e della gestione degli ospedali, che crescono in misura imprevista il numero e le funzioni dei dipendenti pubblici, fino a giungere ai numeri attuali.

La Pubblica amministrazione in Italia nel 2006, secondo l'Istat, era composta di 3.369.000 lavoratori a tempo indeterminato, dei quali il 42,3% dipendenti dagli Enti locali, l'1,6% degli Enti di previdenza, ed il restante 56,1% dallo Stato centrale. Oltre a questi vi erano, secondo la Ragioneria Generale dello Stato – i dati della quale si fermano al 2005 – poco meno di 500.000 lavoratori atipici e/o a tempo determinato utilizzati "a contratto" da parte delle Amministrazioni centrale e periferiche. All'incirca poco più di un lavoratore precario per ogni dieci a tempo indeterminato.

Mentre il numero dei lavoratori "fissi" (ossia a tempo indeterminato), dopo essere cresciuto di mezzo milione di unità fra il 1980 ed il 1992, ha subito da allora solo oscillazioni di modesta entità rimanendo sostanzialmente stabile a causa del blocco delle assunzioni, i precari, al contrario, sono aumentati negli ultimi anni: essi erano infatti poco più di 150.000 solo cinque anni fa.

Nell'insieme le donne rappresentano più della metà dei lavoratori pubblici conferendo al settore un alto tasso di femminizzazione rispetto al settore privato, tanto più significativo se si tien conto che nella Pubblica amministrazione sono inclusi comparti come le Forze armate, la Polizia e i Vigili del fuoco dove le donne sono una esigua minoranza.

Si tratta di un esercito imponente: un lavoratore su sei nel nostro Paese è un dipendente pubblico (e questo rapporto si eleva ulteriormente nel Mezzogiorno dove un lavoratore su cinque è un dipendente pubblico) mentre se si tiene conto anche di coloro che hanno un rapporto di consulenza con Enti, Ministeri ed Agenzie, dei lavoratori dipendenti dalle aziende pubbliche, statali, regionali e comunali, la presenza delle quali (benché in decremento per via delle privatizzazioni) resta pur sempre occupazionalmente rilevante (si pensi a settori come quelli dei trasporti locali e urbani, della raccolta e del trattamento dei rifiuti e della

distribuzione dell'acqua e dell'energia), se a questi si aggiungono i dipendenti delle ditte alle quali sono affidati lavori di pubblica utilità o di appoggio alle Amministrazioni stesse, si arriva senza difficoltà a concludere che il "pubblico" in Italia garantisce l'occupazione a oltre quattro milioni e cinquecentomila lavoratori, pari al 22% dell'intera forza lavoro ed al 30% dei lavoratori dipendenti.

L'elevata percentuale dei dipendenti pubblici non è una caratteristica del nostro Paese: percentuale e numero assoluto di dipendenti più alti che in Italia si incontrano in Gran Bretagna (lo Stato fra i grandi Paesi europei dove la burocrazia è più estesa); meno numerosa risulta la burocrazia tedesca, solo appena più consistente della nostra ma a fronte di una popolazione ben maggiore, mentre la splendida Amministrazione francese, probabilmente la più efficiente di quelle dei grandi Paesi dell'Unione, conta un numero di dipendenti inferiore al nostro, a quello tedesco ed inglese. La nostra Pubblica amministrazione risulterà sovradimensionata rispetto a quella degli altri paesi solo se la confrontiamo con le forze di lavoro, ma questo avviene perché il tasso di attività della popolazione italiana è inferiore alla media europea. Se da un punto di vista funzionale il confronto fra pubblici dipendenti e occupati non ha molto significato perché la Pubblica amministrazione assolve a compiti di utilità generale e al servizio dei cittadini, la comparazione acquista interesse con riferimento al mercato del lavoro. Ecco allora che ci rendiamo conto dell'elevato valore in termini di sbocchi occupazionali della Pubblica amministrazione in Italia ed in particolare in quelle Regioni del nostro Paese afflitte da alti tassi di disoccupazione, in particolare giovanili. Se a livello nazionale un lavoratore su sei riceve uno stipendio dallo Stato, da un Ente pubblico o da una azienda pubblica, nel Mezzogiorno si tratta di un lavoratore su cinque, e in Campania, se si tengono nel conto anche i lavoratori socialmente utili, un lavoratore su tre riceve il suo reddito dalle casse o dello Stato o della Regione, o della Provincia o del Comune.

Per i giovani meridionali alla ricerca del posto di lavoro tale proporzione si modifica ulteriormente, nel senso che essi, soprattutto se forniti di titoli di studio superiori o della laurea, partecipano in massa a tutte le occasioni di inserimento offerte dall'Amministrazione centrale, ed in numero crescente, ormai, anche ai bandi degli Enti locali e dalle altre Istituzioni pubbliche del Centro-Nord.

Non sono solo l'esercito, la polizia, il corpo diplomatico, i tribunali, i ministeri a veder crescere al loro interno i figli del Sud, ma anche la scuola, gli ospedali, le stesse Amministrazioni regionali e comunali del Centro e del Nord vedono affluire al loro interno laureati e diplomati del Mezzogiorno. Se molti di essi si trasferiscono nelle nuove sedi, non mancano però quelli che continuano a mantenere la residenza d'origine, se la distanza tra la casa ed il luogo di lavoro non sia eccessivamente punitiva. Non è mai stato fatto un censimento per conoscere quanti dei lavoratori che prendono la mattina presto il treno a Napoli per recarsi a lavorare a Roma sono dipendenti pubblici; ma solo fra le persone non informate ha suscitato stupore la circostanza che l'ultimo bando di concorso per l'assunzione di un consistente numero di vigili urbani nella Capitale abbia visto la maggior parte delle domande provenire da residenti di Napoli e di altre province della Campania.

Come noto, al 1992 risale la prima legge del blocco delle assunzioni per le Pubbliche amministrazioni e per alcuni anni (sino al 1999) il numero dei dipendenti pubblici è diminuito di oltre centomila unità (-3,3%): da quell'anno, però, il loro numero ha ricominciato a crescere (superando di poco il livello raggiunto nel 1992) per effetto quasi esclusivamente dei contratti a tempo determinato e di quelli atipici, essendo le assunzioni in ruolo ancora bloccate.

Il blocco delle assunzioni ha provocato diversi effetti sulla nostra Pubblica amministrazione. Se ci domandiamo se esso è servito allo scopo per il quale fu imposto e reiterato, e cioè il risparmio finanziario a vantaggio del pubblico bilancio, la risposta non è del tutto positiva: infatti dal 1992 a oggi la spesa della Pubblica amministrazione per il personale è passata da 100 miliardi scarsi di euro di allora ai quasi 156 di oggi (per l'esattezza 98,9 nel 1992 e 155,5 nel 2005). Tale incremento è stato superiore a quello dell'inflazione (+141) così come calcolata dall'Istat che, come sappiamo, sottovaluta la crescita del costo della vita, in particolare negli anni successivi all'introduzione dell'euro.

La spesa pubblica in Italia è stata pari (2005) a 687 miliardi di euro, mentre il costo delle retribuzioni dei dipendenti della Pubblica amministrazione (lavoratori a tempo indeterminato) è stato di 156 miliardi di euro, pari al 22,7% della spesa pubblica complessiva.

Le retribuzioni mostrano una grande variabilità all'interno dei diversi settori, andando da retribuzioni medie di 165.000 euro annui per i

magistrati e 110.000 per i diplomatici (le più elevate), alle retribuzioni medie della scuola (24.000 euro annui lordi) e dell'Amministrazione centrale (20.000 euro annui lordi). In media il dipendente pubblico a tempo indeterminato ha una retribuzione lorda di circa 30.000 euro annui, mentre i dipendenti delle Autonomie locali si situano al di sotto della media con 26.000 euro annui pro capite.

Se al reddito lordo sottraiamo il cuneo fiscale, comprensivo dei contributi e dell'imposta sul reddito, la retribuzione netta del dipendente pubblico italiano risulta in media (2005) di 23.476,9 euro all'anno.

La retribuzione del dipendente pubblico italiano è inferiore a quella degli altri paesi europei: in Francia il valore del reddito netto medio annuo è di oltre 36.000 euro, in Spagna di 27.622, in Germania di 27.111 e in Gran Bretagna di 26.492, mentre in Italia esso non arriva ai 24.000 euro, essendo l'88% di quello britannico, l'87% di quello tedesco, l'85% di quello spagnolo ed il 66% di quello francese. Vale forse la pena di notare che l'Amministrazione francese detiene tre record: quello di retribuire con livelli salariali più alti i propri dipendenti, quello di avere il minor numero di amministratori pubblici rispetto al numero degli abitanti e quello di essere considerata la più efficiente d'Europa e del mondo.

Ma altri effetti meno piacevoli sono da attribuire al blocco delle assunzioni.

Innanzitutto un innalzamento dell'età media del dipendente pubblico. Si consideri che solo dal 2001 al 2003, anni per i quali i dati sono facilmente confrontabili e cioè in soli 24 mesi, l'età media dei dipendenti pubblici è passata da 43 a 45,1 anni con un invecchiamento di circa 2 anni. Se il trend si è mantenuto sugli stessi ritmi si può stimare che l'invecchiamento della Pubblica amministrazione, almeno quella a tempo indeterminato, sia stato, dal 1992, non inferiore ai dieci anni.

Un secondo effetto dovuto al blocco delle assunzioni è stato, come si è visto, l'aumento del numero dei dipendenti pubblici a tempo determinato ed atipici, passati da appena 120.000 all'inizio degli anni Novanta (e tutti concentrati nella Pubblica Istruzione, i cosiddetti supplenti) agli oltre 600.000 del 2006, presenti ormai in tutti i rami dell'Amministrazione. Sono loro, in definitiva, i responsabili della crescita in quantità dei dipendenti della Pubblica amministrazione: il loro numero si accresce quando il Tesoro allenta i cordoni della borsa, permettendo alle Amministrazioni di stipulare contratti con nuovi

soggetti, e mantiene i livelli raggiunti quando le restrizioni imposte dal Tesoro impediscono di stanziare spese aggiuntive per oneri di personale.

Ma in altre forme ancora cresce l'utilizzo di mano d'opera da parte della Pubblica amministrazione: frequente è infatti il ricorso a società esterne che le forniscono il personale per assolvere i compiti ai quali essa è numericamente inadeguata o tecnicamente impreparata. Alcuni di questi contratti prendono la forma di consulenze, ed in quanto tali sono doverosamente contabilizzati dalla Ragioneria dello Stato, altri invece, come contratti di fornitura o di prestazioni d'opera per compiti precisamente identificati in quanto all'oggetto, si confondono nell'insieme delle spese che la Pubblica amministrazione esegue per gestione e/o in conto capitale. Molto spesso si tratta di contratti nei quali la ditta esterna fornisce di fatto quasi esclusivamente mano d'opera, che può essere di basso livello (con compiti, per fornire alcuni esempi, di pulizia dei locali, di guardiania, di digitazione dati e documenti, di servizi di mensa alle scuole) di medio livello (assistenza alle dotazioni informatiche, ordinamento degli archivi, schedatura delle opere d'arte, ecc.) o di alto livello (con compiti che possono andare dalla programmazione informatica alla progettazione di opere pubbliche, dai controlli di qualità alla formazione per dirigenti, dalla predisposizione di capitolati di appalto agli studi di fattibilità o di impatto ambientale, ecc).

Se il ricorso a forze esterne è spesso dettato dalla mancanza di personale, questa non è però l'unica ragione, che appare prevalente soprattutto per la cessione all'esterno dei compiti che abbiamo definiti intermedi, mentre altre motivazioni sono più spesso alla base della scelta di rivolgersi all'esterno sia per compiti di basso che di alto profilo.

Per i bassi profili diviene necessario ricorrere a personale esterno mano a mano che il rinnovo dei contratti elimina le funzioni inferiori, con la conseguenza che l'Amministrazione non trova più al suo interno le figure adibite a questi compiti. Per le prestazioni di alto profilo, il ricorso all'esterno si rende spesso necessario a causa della progressiva diminuzione di tecnici all'interno dell'Amministrazione e dell'assorbimento di questi in compiti puramente amministrativi (si pensi all'architetto comunale). La posizione dei tecnici all'interno della Pubblica amministrazione, in centro come in periferia, appare non di rado disperante e ricorda quella del cane che si morde la coda. I tecnici vengono esautorati per far spazio a consulenti privati o a ditte che godono

del gradimento dei responsabili politici, in tal modo perdono la pratica e la consuetudine della loro professione e quando vengono chiamati a progettare o a fornire pareri, appaiono confusi ed impreparati e giustificano così il ricorso a forze esterne.

Del resto il fenomeno non è solo italiano: in tutti i paesi ad alto reddito la quantità ed il numero degli incarichi affidati all'esterno sono crescenti e nei paesi anglosassoni, dove pure la Pubblica amministrazione è numericamente più consistente che sul continente europeo, anche l'affidamento all'esterno con contratti di consulenza ha dimensioni maggiori che da noi.

Infine, una notevole mole di servizi pubblici vengono delegati ad aziende esterne, di solito Onlus o cooperative di giovani e di donne, soprattutto nell'assistenza domiciliare, ma anche nella cura dei giardini e dei parchi, nella formazione professionale, nei lavori di restauro, di ricerca archeologica e nell'organizzazione di eventi ludici, artistici e di spettacoli.

Vi sono anche realtà dove la situazione generale di mancanza di lavoro nel territorio, spinge le amministrazioni a non fornire la prestazione per la quale esse sono costituite, come avviene, nel pieno rispetto della legge, ad esempio, ai Cantieri navali di Taranto oggetto di una recente inchiesta televisiva, o con azioni penalmente rilevanti, come è accaduto nella fornitura di acqua in alcune zone della Sicilia, dove il prezioso liquido veniva sottratto dagli acquedotti pubblici per essere rivenduto privatamente alle famiglie rimaste a secco.

I confini fra l'amministratore pubblico ed il lavoratore esterno diventano in alcune situazioni labili, come quando (ed è sempre più frequente) i dipendenti di ditte private lavorano gomito a gomito con i funzionari, dividendo con questi l'orario di lavoro, la mensa e le decisioni. Spesso, inoltre, la società concessionaria è tenuta a rispettare le leggi ed i regolamenti che governano l'attività pubblica, assumendone quindi tutti i poteri e le responsabilità, come è previsto per le opere di viabilità o per la formazione professionale. Avveniva così che i giovani co.co.co assunti dalla società concessionaria del comune di Roma, la STA, per infliggere sanzioni amministrative (volgarmente "multe") agli automobilisti che non avessero pagato il diritto di parcheggio, si autodefinissero, non del tutto a torto, pubblici ufficiali e dipendenti del Comune.

Un ulteriore effetto del blocco delle assunzioni – e della crescita dei contratti di lavoro a tempo determinato ed atipici (per la stipula dei quali non sono previsti, come noto, concorsi pubblici) e delle concessioni a ditte private e del trasferimento di mansioni all'esterno – è la maggiore possibilità di intervento che hanno i responsabili politici nella scelta delle persone da assumere e delle ditte da chiamare. Questo fenomeno, del quale è difficile misurare le dimensioni, ma che sembra essersi accresciuto con la diffusione dello *spoil system*, ha il risultato di deprimere l'orgoglio e la dignità professionale dei funzionari, che vedono crescere il numero di chi esercita le loro stesse mansioni o che addirittura li sostituisce o li scavalca, senza averne la preparazione e le competenze adeguate. Fenomeni di questo genere sono facilmente avvertibili nei Ministeri e nei settori degli Enti locali a maggior indirizzo tecnico, come quelli, ad esempio, preposti ai Lavori Pubblici, alla Sanità, ai Piani regolatori, alle Sovrintendenze artistiche ed archeologiche, dove la preparazione di base e le competenze specifiche sono decisive per la correttezza delle decisioni, ma esperienze nello specifico e competenze restano comunque fondamentali in tutte le Amministrazioni, quando si arriva ai livelli decisionali.

L'ampliamento del numero delle funzioni attribuite allo Stato ed agli Enti locali e la crescita numerica dei dipendenti pubblici negli ultimi cinquant'anni hanno sicuramente ridotto il prestigio e l'autorità di cui godevano i funzionari pubblici, ma a ciò ha sicuramente contribuito anche il livellamento dei trattamenti salariali che molto spesso sono inferiori a quelli che con le stesse competenze e spesso con minori responsabilità si ottengono nel settore privato (questo è vero soprattutto nel Centro-Nord). Un tempo il trattamento economico dei dipendenti statali era regolato dalla legge, oggi è soggetto alla contrattazione collettiva come quello dei settori privati, mentre le quote contributive sulla busta paga sono state eguagliate a quelle degli altri lavoratori e se una differenza ancora sussiste nel sistema previdenziale non è quella fra dipendenti pubblici e lavoratori privati, ma fra lavoratori dipendenti (ivi compresi i dipendenti pubblici) e lavoratori autonomi.

L'affievolirsi del sentimento di orgoglio di appartenenza ingenera nei funzionari la tendenza ad identificarsi sempre più con gruppi di potere interni ed esterni all'Amministrazione, che soli, si ritiene possono garantire il successo e la rapida progressione in carriera. Se questo esser

di “parte” e anteporre o comunque non trascurare gli interessi del gruppo di riferimento, è facilmente avvertibile, a causa della visibilità mediatica, per le azioni di alcuni magistrati, è però fenomeno diffuso in molti settori dell’Amministrazione, in particolare in quelli dotati di ingenti capitoli di spesa (ne sono alieni o poco toccati settori come la scuola, la diplomazia e l’esercito). Da un lato lo Stato o l’Istituzione comunale perdono il loro fascino agli occhi dei propri funzionari (sarà più la proprietà di un Suv a definire lo status sociale che non l’appartenenza ad un gruppo elitario), dall’altro la pressione del mondo politico sui funzionari si concretizza in forme di affiliazione, più o meno palesi, che legano il dipendente pubblico ad un soggetto ben identificato, spesso ad esclusione di altri, sia pure dello stesso partito. Si crea così nella percezione dell’uomo politico la sensazione di disporre di una “corte” simile a quella che si formava nel Medioevo intorno ai nobili che detenevano il potere. A differenza che nello Stato assoluto, come quello teorizzato già da Bodin nel Seicento, dove l’unica fonte di autorità doveva essere il sovrano proprio per contrastare il potere dei piccoli e grandi feudatari, nella Pubblica amministrazione di oggi ricompaiono tendenze che favoriscono il sorgere di legami personali fra questo o quel potente ed una cerchia di amministratori, sparsi in diverse strutture al centro ed in periferia, pronti ad appoggiare le sue richieste e speranzosi di riceverne in cambio un aiuto, quando le circostanze lo renderanno attuale. Il primo e più visibile segno di questa tendenza ad apparire come un “moderno castellano” è la rincorsa a farsi assegnare un congruo numero di agenti di scorta in divisa e di guardiaspalle in borghese e di farsi precedere da almeno una motocicletta a sirene spiegate, distogliendo così non pochi servitori dello Stato da compiti più utili alla società.

Anche nella Pubblica amministrazione si sta facendo strada quella deriva feudale denunciata con forza dall’ultimo *Rapporto Italia* dell’Eurispes?

I segnali certo non mancano e sono poco incoraggianti e certamente se continua l’atteggiamento punitivo dei governi centrali e locali nei confronti dei pubblici dipendenti (visti più spesso come una controparte che non come alleati in un lavoro comune), se si accentua e si trasferisce a tutti i livelli la pratica dello spoil system, se si delegittimano le scelte degli alti funzionari o li si sostituisce con decisioni politiche, il rischio resta alto.

Per restituire dignità e amore per il proprio lavoro a quelli, non pochissimi, che li hanno persi ed a quei molti che li perderanno, occorre invertire il processo e puntare su una vasta operazione di rilancio della immagine della Pubblica amministrazione e dei suoi settori, che deve essere condotta sia sull'essere che sull'apparire.

L'innalzamento dei livelli retributivi è sicuramente un modo per rafforzare l'immagine del dipendente pubblico di fronte alla società, ai propri familiari ed a se stesso, ma da solo non basta. Occorre che a fianco a ciò ed anche preliminarmente si elevi la qualità delle prestazioni e si rafforzi l'immagine degli amministratori presso il pubblico. Come è naturale la stampa e la televisione danno sempre con gran risalto notizia di fenomeni di corruzione o di incompetenza o di scandaloso assenteismo: si creano così gli stereotipi, la "Malasanità", la "Giustizia in tilt", la "Scuola allo sbando", la "Polizia impotente" e così via.

Per contrastare questo stato di cose e per potenziare l'immagine, la prima mossa da fare è quella di migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini.

A tal fine sono fondamentali due azioni. Innanzitutto, introdurre elementi nella legislazione e nella prassi che permettano di separare il grano dal loglio, costruendo un serio sistema premiante, come quello già approvato nel contratto firmato di recente (e ci si augura venga applicato come nelle intenzioni e il premio non venga suddiviso fra tutte le unità e tutti i dipendenti buoni o cattivi, come già avviene per gli incentivi del passato), al quale affiancare anche la possibilità di punizioni, di tipo prevalentemente amministrativo, incentrate sul calcolo del danno apportato alla Pubblica amministrazione per l'imposizione del corrispondente indennizzo da addebitare al dipendente responsabile. La possibilità di sanzioni di questa natura è già prevista dalle leggi e dalle normative, ma è raramente applicata, anche per la farraginosità delle procedure, che coinvolgono numerosi soggetti.

La seconda condizione per migliorare le prestazioni della nostra burocrazia consiste nella sua sburocratizzazione.

La nascita dello Stato moderno e della sua amministrazione è andato di pari passo con il sorgere di paure legate a quel nuovo gigantesco mostro che sarebbe stata la burocrazia. Dagli incubi surreali di Gogol, passando per *Il Maestro e Margherita* di Bulgacov, per finire con il nostro premio Nobel, Dario Fo, che immagina di essere, per errore anagrafico,

classificato come cane e che come tale deve comportarsi per riconquistare i suoi diritti, abbondano gli esempi, anche esilarantissimi, di opere teatrali e letterarie dove l'applicazione puntigliosa (burocratica, appunto) della norma e del regolamento porta a comportamenti assurdi, surreali e grotteschi. Ma vi è stato anche chi ha visto la burocrazia come un labirinto ostile, inconoscibile e persecutorio, come nelle visioni di Kafka, che nel *Castello* e, soprattutto, nel *Processo*, porta il lettore ad identificarsi con un mite e volenteroso cittadino che viene spinto, scontrandosi contro sempre nuovi ostacoli, dal suo desiderio sempre frustrato di adempiere alle procedure necessarie per raggiungere un fine misterioso e forse inconoscibile, comunque irraggiungibile. Questa situazione (cosiddetta kafkiana e che tutti abbiamo vissuto per qualche ora o qualche giorno) con il passare del tempo si trasforma in incubo e rappresenta con il suo carico di muta rassegnazione, di incomprensibile arroganza, di ricorso a norme e regolamenti sconosciuti, di appelli a volontà imperscrutabili di istanze superiori invisibili e inconoscibili, la quintessenza della burocrazia, inferno sadico e claustrofobico del moderno giardino dei supplizi.

Ma non si fa quasi mai caso, a meno di non essere noi stessi parte dell'Amministrazione pubblica, che la prima vittima della burocrazia è il burocrate stesso. Montagne di carte si accumulano sul suo tavolo, pile di gazzette ufficiali si ammucchiano sul pavimento, annate di riviste con le sentenze della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato aduggiano le pareti, il telefono squilla in continuazione: sono superiori, inferiori, parigrado che chiedono delucidazioni ed ai quali egli stesso chiede lumi per procedere alla definizione delle pratiche che si trova di fronte che si accavallano perché ferme (una in attesa di un parere, quest'altra di un'informazione, una terza di un dato mancante). Il tutto in una ragnatela di norme confuse, di difficile interpretazione, ogni giorno mutevoli, perché oggi esce una nuova circolare del Ministro, la Corte dei Conti andrà a meglio specificare il significato di una norma (ma si sa che alcuni son già pronti al ricorso), il Parlamento si appresta a legiferare sulla materia, un collega ha promesso la citazione di un precedente significativo in una sentenza del Tar del Molise, la Provincia sostiene le sue competenze avverso "codesto" ufficio, il Governo si appresta a rispondere ad un'interrogazione, eccetera, eccetera, eccetera.

Il quadro non è molto cambiato negli ultimi anni, se si esclude un alleggerimento fisico del volume delle carte, dovuto all'introduzione massiccia ed ormai totalizzante del calcolatore da tavolo, mentre le nuove leggi, in tutti i campi, finiscono per accrescerne le competenze, per modificare procedure e prassi consolidate, creando nuovi ostacoli al lavoro dell'amministratore. Si prenda ad esempio il recente decreto Bersani che, nel tentativo di liberalizzare, sposta dalla competenza dei notai a quella dei comuni la certificazione del passaggio di proprietà delle auto, senza domandarsi se le Amministrazioni municipali hanno il personale e la cultura per sbrigare questa nuova pratica, che l'utente, come naturale, vorrebbe veder sbrigata senza eccessivi tempi di attesa e con la garanzia di disporre di un atto di proprietà inoppugnabile.

La prima riforma per rendere la Pubblica amministrazione più funzionale, più snella, più aperta al pubblico, meglio rispondente alle funzioni che le sono affidate, più rapida nelle decisioni e nelle azioni, è quella di far diventare più semplici, meno mastodontici, più comprensibili gli strumenti normativi che essa deve applicare e con i quali i suoi funzionari si scontrano quotidianamente.

Gli esempi sono sotto gli occhi di tutti, basterà ricordare il cumulo di carte che opprime i medici – quelli di base come quelli operanti nelle strutture ospedaliere – la incredibile montagna di norme che regola il processo (civile e penale) che è una delle cause prime, anche se raramente messa in discussione, della lentezza della nostra giustizia, dove fra l'altro sopravvive il principio della possibilità di ricorso dello Stato contro l'operato di uno dei suoi giudici, che è un'offesa al buon senso oltre che un pernicioso arzigogolo giuridico, teso a far durare i processi all'infinito.

Rimandando alla lettura della ricerca dove si sono approfonditi i diversi aspetti della nostra Pubblica amministrazione, si può concludere affermando con forza che il più grande servizio che si può fare alla nostra Amministrazione è combattere la sua burocratizzazione.

LO STATO DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA IN RELAZIONE AL PERSONALE OCCUPATO

PREMESSA

Una ricognizione sullo stato della Pubblica amministrazione richiede in prima istanza l'accertamento dei numeri che la connotano dal punto di vista quantitativo. A tale scopo è necessario attingere ad una pluralità di fonti che, per i diversi obiettivi istituzionali e per la diversa metodologia utilizzata, spesso forniscono dati non del tutto coerenti. Nello studio esposto in queste pagine, si fa riferimento ai dati provenienti dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e dall'Istat.

Di seguito, si cercherà di disegnare l'*identikit* della PA, ponendo una particolare attenzione, sia sulla dimensione storico-evolutiva, sia su quella territoriale-diffusiva. I dati, inoltre, saranno aggregati in base al tipo di Amministrazione (centrale, locale e previdenziale), al ruolo funzionale (dirigenti-funzionari-incarichi equivalenti e dipendenti di concetto) e al genere (maschi e femmine).

LE ISTITUZIONI

Nel triennio 2003-2005, il numero complessivo di Istituzioni amministrative si aggira sostanzialmente sulle 9.800 unità (tabella 1).

TABELLA 1**Numero Istituzioni**

Anni 2003-2005

Anni	Numero Istituzioni
2003	9.869
2004	9.866
2005	9.811

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato (RGS).

La quasi totalità, circa il 93,20%, delle Istituzioni appartiene alle Amministrazioni locali mentre le unità amministrative centrali e previdenziali sono rispettivamente il 6,53% e lo 0,27%.

Aggregando i dati nelle tre tradizionali aree geografiche, si perviene ad una distribuzione (tabella 2), dalla quale – come prevedibile, grazie alla presenza di Roma – emerge che è nelle regioni dell'Italia centrale che si localizza la percentuale più elevata di unità delle Amministrazioni centrali. Mentre il Nord si connota per una rilevante presenza di Amministrazioni locali. Infine, è da segnalare che nelle 5 regioni a Statuto speciale si localizza il 17,31% di tutte le unità amministrative.

TABELLA 2**Unità istituzionali per area geografica**

Anno 2005

Area geografica	Amm. centrali	Amm. locali	Enti previdenziali	Totale
Nord	17,86	54,67	2,07	53,81
Centro	72,45	13,41	96,30	14,80
Sud e Isole	9,69	31,92	1,63	31,40
Italia	100,00	100,00	100,00	100,00

*Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS.***I DIPENDENTI PUBBLICI: L'EVOLUZIONE TEMPORALE**

Al 2006, gli occupati nella PA ammontano a circa 3.632.200. Il rapporto tra dipendenti pubblici e popolazione residente è pari al 6,2%. Il numero degli occupati delle Amministrazioni pubbliche rappresenta il 16,1% del totale degli occupati.

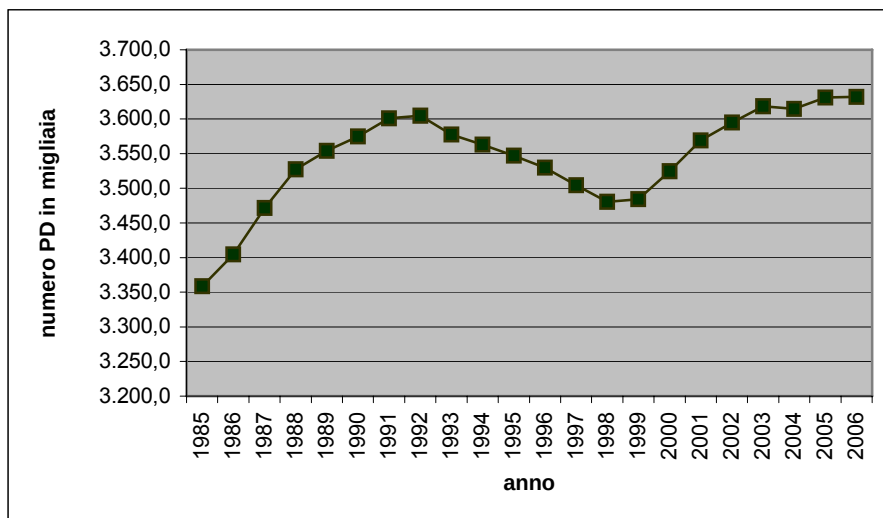
La serie storica 1985-2006 del personale occupato nelle Pubbliche amministrazioni (grafico 1) mostra un andamento altalenante. Rispetto all'anno base (1985) il rapporto incrementale dei pubblici dipendenti è dell'8,14%. Il grafico della serie storica è crescente fino al 1992, anno in cui, grazie alla D.lgs. n. 421/92, le Amministrazioni pubbliche possono ricorrere a forme di contratti propri del diritto privato. Il punto di minimo nella curva delle assunzioni si registra tra il 1998-1999; in questo periodo, infatti, il numero degli occupati è pressoché uguale a quello del 1988.

A partire dal 1999 la curva degli occupati nelle pubbliche Amministrazioni inverte la propria tendenza che da decrescente diventa crescente, ciò è dovuto anche ad una cambio di strategia nella gestione del personale. Infatti, a partire da tale anno aumenta il numero di figure contrattuali atipiche. Si noti, infine come la curva si appiattisce e sostanzialmente diventa pressoché costante dopo il 2001 data dell'entrata in vigore della legge n. 448/2001 che ha imposto il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato a tutte le Pubbliche amministrazioni.

GRAFICO 1

Serie storica occupati per settori

Anni 1985-2006



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Aggregando le unità istituzionali in tre macroaree (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti previdenziali), la ripartizione dei pubblici dipendenti è la seguente: circa il 56,49% presta la propria opera nelle Amministrazioni centrali, il 41,94% in quelle locali e l'1,57% negli Enti previdenziali. Rispetto al 1985 l'incremento maggiore si è registrato nelle Amministrazioni locali (11,5%), mentre gli Enti previdenziali hanno segnato un decremento del 9,07.

Dalla spezzata, costruita con i numeri indici a base 1985 (grafico 2), emerge come ad una sostanziale stazionarietà del personale occupato nelle Amministrazioni centrali e locali, si contrappone un decremento degli impiegati negli Enti previdenziali.

Osservando nel dettaglio la serie storica, è possibile individuare tre finestre temporali.

Nella prima, dal 1985-1993, il rapporto incrementale è maggiore nelle Amministrazioni centrali.

Nella seconda, dal 1994-2001, il rapporto incrementale degli occupati negli Enti locali supera quello delle Amministrazioni centrali.

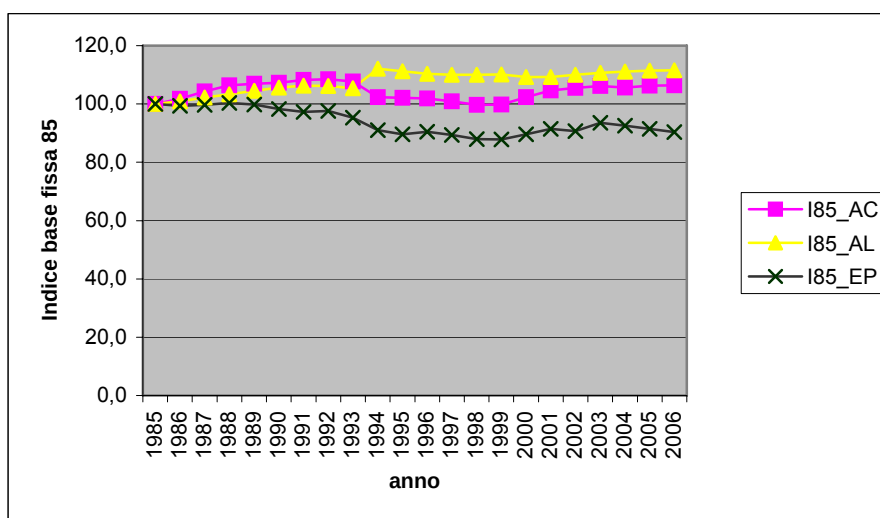
Nella terza, dal 2002-2006, l'andamento delle curve riferite ai dipendenti delle Amministrazioni locali e centrali è pressoché simile e con uno svolgimento costante.

GRAFICO 2

Serie storica occupati per settori

Anni 1985-2006

Base indice: 1985



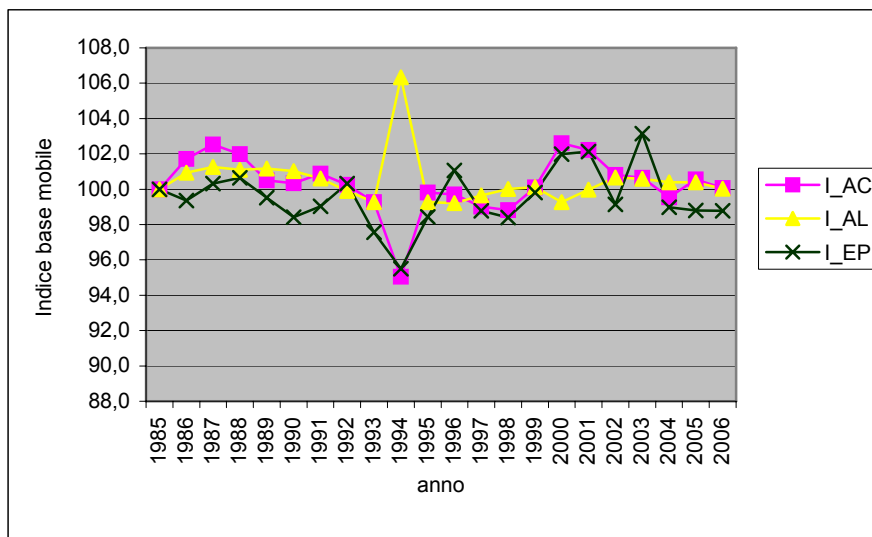
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

La serie storica, costruita con indici a base mobile (grafico 3), registrando la variazione annuale, mostra un andamento decisamente meno regolare rispetto alla serie costruita con gli indici a base fissa. In particolare è evidente il diverso andamento, specie tra il 1993-1996, della spezzata riferita agli occupati nelle Amministrazioni centrali rispetto a quella delle unità locali. Tale differenza è probabilmente dovuta al grande aumento del numero delle Istituzioni locali e quindi alla conseguente ricollocazione del personale all'interno delle diverse Amministrazioni.

GRAFICO 3

Indici a base mobile

Anni 1985-2005



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

I DIPENDENTI PUBBLICI: LA CONFIGURAZIONE TERRITORIALE

Ripartendo il territorio nazionale nelle tre tradizionali macroaree geografiche risulta che il Sud accoglie la percentuale più alta di pubblici dipendenti (34,8%), al secondo posto si colloca il Nord (33,4%) e infine il Centro (31,4%). Dalla distribuzione su base regionale emerge che con il 12,5% la Lombardia è la prima regione per numero di occupati nelle Pubbliche amministrazioni. Il Lazio con il 12,1% si colloca al secondo posto mentre alle ultime posizioni si trovano Molise (0,8%) e Valle d'Aosta (0,3%).

La rappresentazione cartografica (figura 1) mostra la distribuzione, su base regionale, del rapporto tra dipendenti pubblici e popolazione residente in ogni regione. Tale rapporto varia tra il 4,65% della Lombardia e il 10,18% della Valle d'Aosta; inoltre, in 10 regioni la percentuale dei pubblici dipendenti è compresa tra il 4,65% e il 6,70%

(tasso medio), le restanti 10 regioni presentano un percentuale compresa tra il 6,70% e il 10,18%. Se si considerano i principali indici di sintesi si può notare che 15 regioni hanno livelli di occupazione comprese nell'intervallo 5,52% - 7,88% (media $\pm$ deviazione standard): ciò denota una consistente omogeneità distributiva dei pubblici dipendenti tra le regioni italiane.

Per quanto concerne il tasso calcolato mettendo a rapporto il totale di dipendenti pubblici e gli occupati in ogni regione, il *range* è compreso tra 10,63% (Lombardia) e il 25,77% (Calabria). Tra le 10 regioni che si collocano sotto il tasso medio (18,77%) ben 6 si situano nel Centro-Nord mentre, in modo simmetrico, 6 delle 10 regioni nelle quali si registra un tasso maggiore a quello medio si localizzano nel Centro-Sud. Si tratta, in questo caso, delle zone del Paese nelle quali è maggiore il tasso di disoccupazione. Infine, in 12 regioni si è registrato un tasso compreso tra la media e la deviazione standard (14,77% - 23,44%).

In conclusione, confrontando le cartine presentate nelle figure 1 e 2, appare chiaro che mentre la percentuale dei pubblici dipendenti calcolata sulla popolazione non discrimina tra le varie zone d'Italia il tasso calcolato sugli occupati, al contrario, essa sembra marcare la tradizionale differenza tra l'Italia settentrionale e meridionale.

FIGURA 1

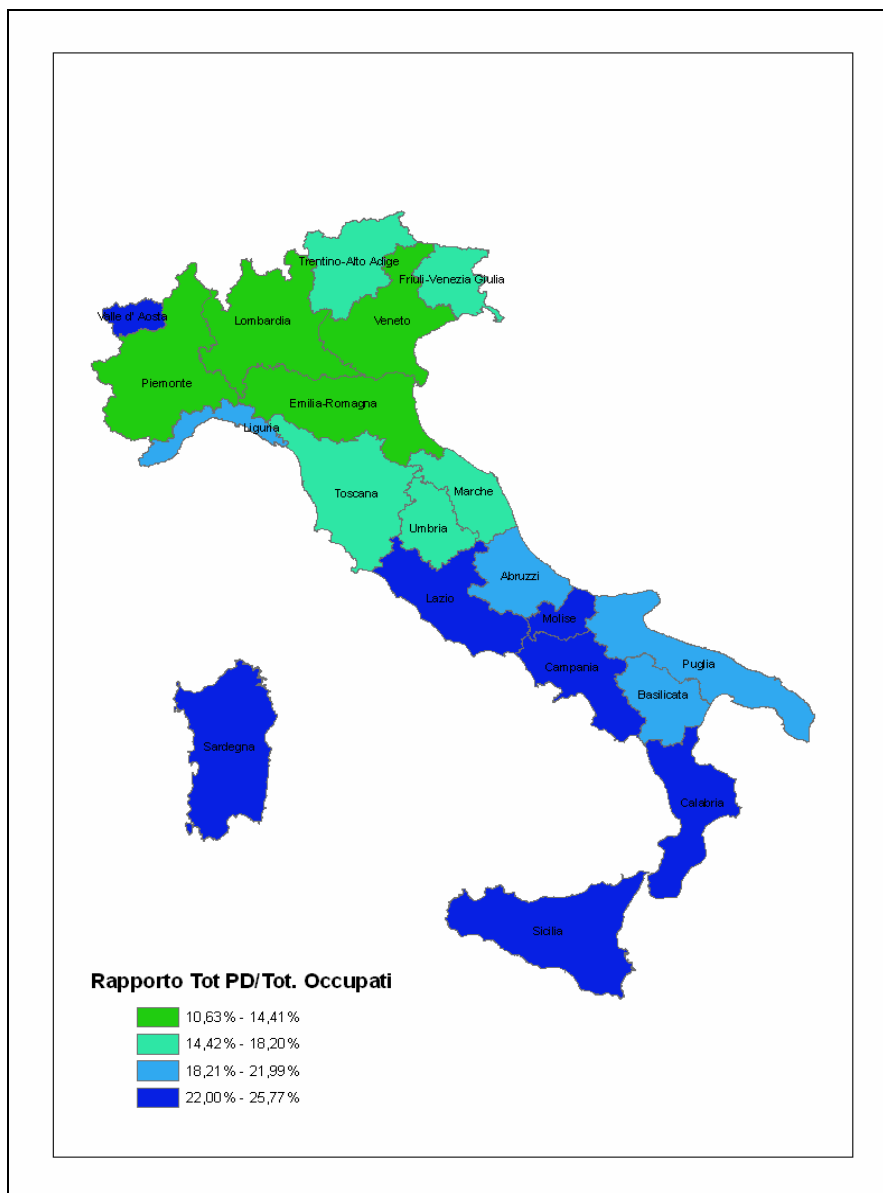
Distribuzione territoriale DP regione/pop.regione



Fonte: Eurispes.

FIGURA 2

Distribuzione territoriale DP regione/occupati reg.



Fonte: Eurispes.

L'ASPETTO ANAGRAFICO

Se il numero complessivo dei pubblici dipendenti è rimasto sostanzialmente invariato nell'arco degli ultimi 15 anni, un innalzamento significativo si è, al contrario, registrato sotto il profilo anagrafico del personale in servizio. L'età media (46,1 anni) è infatti aumentata, rispetto al 2001, all'incirca di 2 anni. Sembra interessante sottolineare come i dipendenti pubblici con meno di 35 anni siano passati dal 31% del 1990 al 9% del 2005 (nello stesso arco temporale gli stessi sono aumentati solo dello 0,6%).

L'innalzamento dell'età media è particolarmente rilevante nei ruoli dirigenziali. Dai dati presentati dalla Ragioneria dello Stato, risulta che i dirigenti ed i funzionari hanno un'età media di 48,4 anni. Questo dato, tuttavia, va corretto, in quanto comprende i dirigenti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), che accedono direttamente alle cariche dirigenziali e perciò sono più giovani (47,3 anni di media) rispetto ai loro colleghi degli altri comparti. Se si esclude quindi, la dirigenza del SSN, l'età media dei vertici della Pubblica amministrazione sale a 52,9 anni (tabella 3).

TABELLA 3

Età media dipendenti pubblici
Anno 2005

Amministrazioni Centrali	Media
Totale personale	45,4
Totale personale dirigente	48,4
Totale personale dirigente no SSN	52,9
Enti Locali	Media
Totale personale	43,7
Totale personale dirigente	51,2

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS.

L'ANZIANITÀ DI SERVIZIO

Per quanto concerne l'anzianità di servizio, tenendo presente la tabella 4, si nota che oltre il 60% dei dipendenti ha una anzianità inferiore a 20 anni. Da rilevare che solo il 6,07% del personale delle Amministrazioni centrali ha una anzianità compresa nella fascia 0-5,

mentre è tre volte maggiore la percentuale dei dipendenti delle Amministrazioni locali e previdenziali che ricadono in questa classe di anzianità. Infine, dall'esame della tabella 4 si rileva che il 7,12% (252.000 unità) ha un'anzianità di servizio maggiore di 30 anni. Da questo dato si discosta in modo sostanziale il personale degli Enti previdenziali.

TABELLA 4

Pubblici dipendenti per anni di anzianità
Anno 2003

Anni anzianità	Amm. centrali	Amm. locali	Enti previdenziali	Totale
0-5	6,07	18,36	17,01	11,67
6 - 10	12,10	13,19	9,54	12,54
11- 15	18,33	18,15	12,08	18,14
16-20	21,75	14,74	14,32	18,53
21-25	18,80	17,22	16,08	18,06
26-30	15,62	12,03	10,60	13,95
31-35	5,77	5,38	17,07	5,80
36-40	1,35	0,78	2,92	1,13
Oltre 40	0,22	0,15	0,37	0,19
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Incrociando il dato dell'anzianità con quello del ruolo (tabella 5) si nota come la distribuzione di frequenze, per le diverse fasce di anzianità, dei non dirigenti e dei dirigenti è pressoché simile. Tuttavia, accorpando al numero dei dirigenti in senso stretto anche quello dei magistrati e professori, la percentuale maggiore (50,5%) di questa macro categoria ricade nelle classi estreme, ovvero: il 28,8% nella fascia 6-10, e il 12,7% nella fascia oltre i 30 anni di servizio.

TABELLA 5

Fasce anzianità e ruolo professionale
Anno 2003

Anni anzianità	Non dirigenti	Dirigenti	Dirigenti, magistrati e professori	Totale
6 - 10	22,33	28,70	28,83	23,12
11- 20	36,78	33,05	31,49	36,22
21-30	31,47	27,28	26,93	30,93
31- 40	9,22	10,35	11,76	9,45
oltre 40	0,20	0,62	0,98	0,28
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

IL PROFILO CONTRATTUALE E RUOLO PROFESSIONALE

Confrontando i dati del 2005 con quelli relativi al censimento del 2001, è possibile notare come il totale degli assunti a tempo indeterminato registra un calo di circa 4 punti percentuali nell'arco di tempo considerato, mentre cresce in modo significativo quello dei dipendenti a tempo determinato. Quest'ultima categoria, infatti, se nel 2001 rappresentava circa il 6,72% degli occupati, nel 2005 raggiunge la quota percentuale dell'11,31% (tabella 6).

TABELLA 6

Dipendenti pubblici, per tipo di contratto
Anni 2001-2005

Dipendenti	2001				2005			
	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Atipico	Totale	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Atipico	Totale
Amm. centrali	48,56	4,86	0,27	53,69	47,42	8,54	0,13	56,09
Amm. locali	41,54	1,85	1,22	44,61	38,69	2,76	0,81	42,27
Enti prev.	1,60	0,01	0,08	1,70	1,54	0,01	0,09	1,64
Totale	91,71	6,72	1,58	100,00	87,64	11,31	1,03	100,00

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS e Istat.

Per quanto concerne la qualifica professionale, i dati sono riepilogati nella tabella 7, dalla quale emerge che poco più della metà dei pubblici dipendenti svolge una funzione operativa.

Il rapporto tra dirigenti e impiegati di concetto nel complesso è di 1 a 18, mentre è di 1 a 30 nelle Amministrazioni centrali e di 1 a 12,9 nelle Amministrazioni locali. In altri termini il ruolo di dirigente prolifera a livello di enti locali.

Aggregando “Dirigenti e qualifiche assimilabili” e “Funzionari-quadri” e confrontando questa macro categoria con quella degli “impiegati e personale operativo” risulta che: il rapporto tra la prima e la seconda è di poco inferiore di 1 a 3. Tale rapporto aumenta notevolmente (quasi 1 a 1) nelle Amministrazioni centrali e diminuisce (1 a 3) nelle Amministrazioni locali e negli Enti previdenziali.

TABELLA 7
Ruolo professionale

Anno 2005

Dipendenti	Dirigenti e qualifiche assimilabili	Funzionari-quadri	Impiegati - personale operativo	Contrattisti - equiparati	Altro	Totale
Amm. centrali	1,66	47,59	50,09	0,31	0,35	100,00
Amm. locali	5,51	20,72	71,08	0,76	1,92	100,00
Enti prev.	2,08	18,02	70,82	3,80	5,27	100,00
Totale	3,29	35,74	59,31	0,56	1,10	100,00

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS e Istat.

LA SCOLARIZZAZIONE E L'AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE

Sotto il profilo della scolarizzazione, il 72,15% dei pubblici dipendenti è in possesso di un titolo di studio medio-alto e alto (diploma superiore, laurea, post-laurea). Poco meno della metà dei dipendenti ha conseguito il diploma di scuola media superiore, mentre gli occupati con diploma elementare e/o di media inferiore, è pressoché uguale a quello dei laureati e dei post laureati. Si noti come – nonostante l'enorme differenza tra il numero degli occupati nelle Amministrazioni centrali rispetto a quelle previdenziali – la percentuale dei laureati e di post-laureati resti la stessa per entrambe. Infine la percentuale più elevata di personale con un titolo di studio post laurea si riscontra tra i dipendenti delle Amministrazioni locali (5,74%).

TABELLA 8
Titolo di studio dei pubblici dipendenti

Anno 2005

Dipendenti	Scuola dell'obbligo	Scuola superiore	Laurea	Post laurea	Totale
Amm. centrali	25,36	45,05	29,00	0,59	100,00
Amm. locali	31,59	46,01	16,66	5,74	100,00
Enti prev.	10,76	59,30	29,35	0,59	100,00
Totale	27,85	45,72	23,57	2,86	100,00

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Per quanto concerne la formazione e l'aggiornamento professionale al 2003, circa il 97,4% delle Amministrazioni pubbliche ha svolto attività

rivolte alla formazione e all'aggiornamento professionale dei loro dipendenti. Il settore dove maggiore è stato l'impegno formativo è quello informatico-amministrativo (66,2%). Nell'ambito delle Amministrazioni centrali sono stati i funzionari e i quadri ad usufruire maggiormente dei corsi di formazione (58.4%); tra le Amministrazioni locali, invece, è predominante la partecipazione degli impiegati (52.3%).

Il 9° Rapporto sulla Formazione, redatto dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione mette in luce la diminuzione del tasso (numero partecipanti/offerta formativa) di partecipanti alle attività formative: ciò è probabilmente riconducibile anche al profilo anagrafico dei dipendenti pubblici.

LO STATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN RELAZIONE AL GENERE DEI DIPENDENTI

La predominanza delle donne sembra essere uno dei connotati delle Pubbliche amministrazioni italiane.

Dai dati messi a disposizione dalla Ragioneria Generale dello Stato risulta infatti che al 2005 le donne negli apparati delle Amministrazioni centrali, locali e previdenziali sono all'incirca 1.872.000 e rappresentano il 52,7% dei pubblici dipendenti.

La percentuale di donne occupate nella Pubblica amministrazione è maggiore di circa 13,86 punti percentuali rispetto alla percentuale del totale delle donne occupate (38,8%); inoltre, il rapporto tra donne nella Pubblica amministrazione e il totale delle donne occupate è del 22,5%.

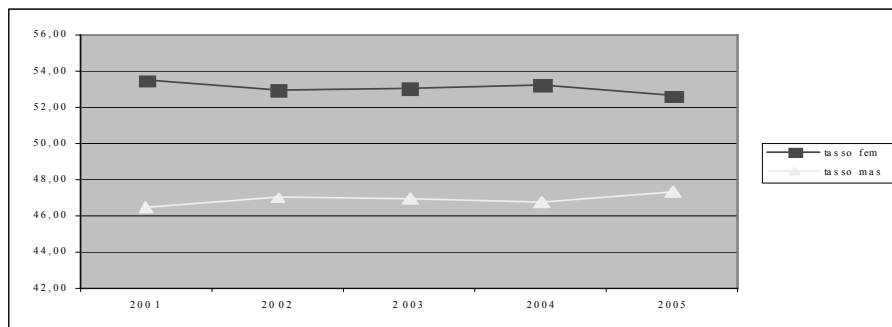
L'EVOLUZIONE TEMPORALE

La serie storica 2001-2005 (grafico 1) mostra un andamento pressoché costante del *tasso di femminilizzazione* (donne occupate/totale occupati) con valori che oscillano intorno al 53%.

Lo scarto medio tra la percentuale delle femmine e quella degli uomini, negli anni considerati, è di 6,15 punti percentuali.

GRAFICO 1

Trend della percentuale degli occupati per genere
Anni 2001-2005

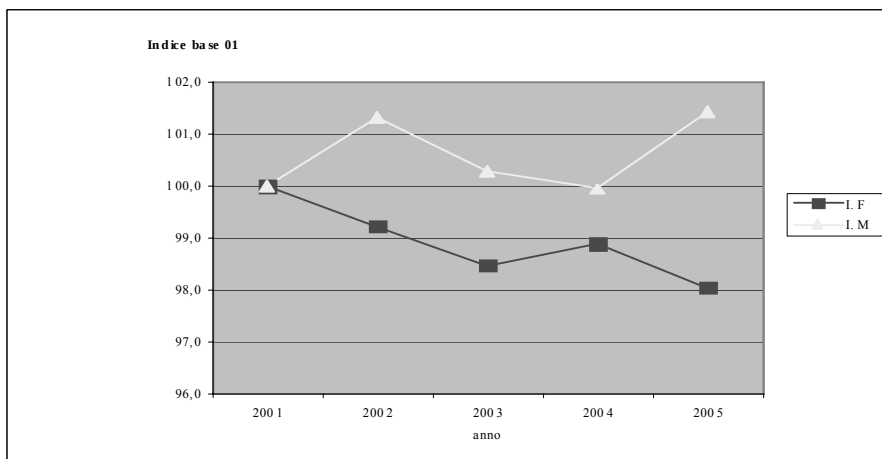


Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS.

Il calcolo degli indici a base 2001 consente di comparare da un diverso punto focale il trend riferito alle femmine ed ai maschi occupati. Infatti, come appare dal grafico 2, l'incremento rispetto all'anno base è maggiore nei maschi.

GRAFICO 2

Serie storica femmine - maschi (indice a base 2001)
Anni 2001-2005



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS.

In conclusione, se è vero che il numero delle donne occupate è maggiore di quello dei maschi, è altrettanto vero che, nei cinque anni esaminati, il rapporto incrementale degli occupati è maggiore per i maschi.

IL PROFILO CONTRATTUALE

Per quanto concerne il profilo contrattuale la percentuale di femmine che sceglie il tempo pieno è inferiore di circa 6,55 punti percentuali rispetto ai maschi, mentre la pratica del part-time è, specie nella modalità “part-time oltre il 50%”, più diffusa tra le donne (tabella 1).

TABELLA 1

Serie storica per tipologia di contratto

Anni 2001-2005

Anni	T. pieno M	T.pieno F	PT<50%M	PT<50%F	PT>50%M	PT>50%F
2001	98,38	92,97	1,09	2,68	0,53	4,35
2002	98,17	91,97	1,16	2,79	0,67	5,24
2003	97,99	91,29	1,24	2,80	0,77	5,91
2004	97,89	90,82	1,26	2,75	0,85	6,43
2005	97,87	90,52	1,27	2,69	0,86	6,79

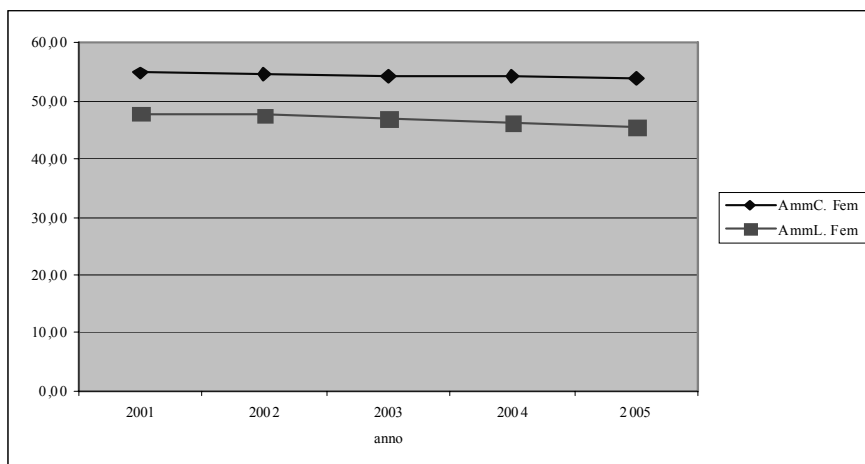
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS.

IL GRADO DI FEMMINILIZZAZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Per quanto concerne la suddivisione tra Amministrazioni centrali, locali e previdenziali nel quinquennio 2001-2005 (grafico 3) la percentuale media delle donne impiegate nelle Istituzioni centrali è del 54,41% contro quella del 46,89% delle occupate nelle unità locali, divario che si attesta su un valore medio di 7,52 punti percentuali che si è ulteriormente ampliato nel 2005 (8,33 punti percentuali).

GRAFICO 3

Serie storica tasso femminilizzazione
Anni 2001-2005



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS.

Come appare dalla tabella 2, il personale femminile prevale sia nelle Amministrazioni centrali (+2,02% rispetto ai maschi) che in quelle locali (+6,64% rispetto ai maschi) e previdenziali (+5,75% rispetto ai maschi).

TABELLA 2

Tassi di femminilizzazione nei settori della Pubblica Amministrazione
Anno 2005

Genere	Amministrazione centrale	Amministrazione locale	Enti previdenziali	Totale
Maschi	48,99	46,68	47,12	47,98
Femmine	51,01	53,32	52,88	52,02
Totali	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS.

Scomponendo la distribuzione dei pubblici dipendenti nei tradizionali comparti, emerge che il tasso di femminilizzazione ha il suo valore minimo (0,31%) nelle Forze armate; è da rilevare altresì che rispetto a questo comparto la percentuale di donne nei Corpi di Polizia è circa 20 volte maggiore. La Scuola, specie quella elementare, materna e gli asili

nido, nonostante una discreta presenza di maschi (23,83%), è il comparto con la più alta percentuale di personale femminile (76,17%). Da notare, inoltre, la sostanziale parità tra maschi e femmine nel personale della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri-Agenzie. In conclusione, solo in 4 comparti (in corsivo nella tabella 3) su 14 la percentuale di donne è superiore a quella dei maschi.

TABELLA 3

Suddivisione dei dipendenti per genere e comparto

Anno 2005

Comparto	Maschi %	Femmine %	Diff (M-F)
Servizio sanitario nazionale	39,03	60,97	-21,94
Enti pubblici non economici	46,57	53,43	-6,85
Enti di ricerca	60,10	39,90	20,20
Regioni ed autonomie locali	52,07	47,93	4,14
Ministeri, agenzie	49,90	50,10	-0,21
Aziende autonome	93,04	6,96	86,07
Scuola e a.f.a.m.	23,83	76,17	-52,35
Università	56,71	43,29	13,42
Corpi di polizia	93,91	6,09	87,81
Forze armate	99,69	0,31	99,38
Magistratura	62,36	37,64	24,72
Diplomatici e prefetti	65,84	34,16	31,68
Agenzie fiscali	53,01	46,99	6,02
Presidenza consiglio ministri	50,93	49,07	1,87
Totale pubblico impiego	46,31	53,69	-7,39

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS.

Infine, anche se inferiore al 40%, è significativa la presenza della componente femminile nella Magistratura, nella carriera Diplomatica e Prefettizia e negli Enti di ricerca.

LA CONFIGURAZIONE TERRITORIALE DEL TASSO DI FEMMINILIZZAZIONE

Ripartendo il personale femminile per le tre tradizionali macroaree geografiche e per il tipo di Amministrazione (tabella 4) risalta la simmetria tra il Nord e Sud in relazione alla percentuale di donne occupate nelle Amministrazioni centrali e locali: il Sud si colloca al primo posto con il 30,94% di donne occupate nelle Istituzioni centrali, di contro

il Nord è al primo posto con il 30,80% di donne occupate negli Enti locali.

TABELLA 4

Ripartizione personale femminile per area geografica e tipo amministrazione
Anno 2005

Area geografica	Amm. centrale (F)	Amm. locale (F)	Enti previdenziali (F)	Totale
Nord	26,46	30,80	0,91	100,00
Centro	28,28	20,04	1,35	100,00
Sud	30,94	15,60	0,53	100,00

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS.

Una visione più dettagliata della configurazione territoriale del grado di femminilizzazione in base al tipo di Amministrazione pubblica può essere ricavata dalla tabella 5, dalla quale emerge che:

- in 11 regioni su 20 la percentuale di donne supera la soglia del 50%;
- 6 regioni (in corsivo nella tabella) presentano un tasso superiore a quello nazionale. Vale la pena sottolineare come nessuna di queste 6 regioni si colloca nel Sud Italia;
- la regione con il più alto tasso di donne impiegate nelle Amministrazioni centrali è la Lombardia, mentre è l'Emilia Romagna quella con la percentuale di donne più elevata nelle istituzioni locali e previdenziali.

TABELLA 5

Ripartizione donne Pubblica Amministrazione/tot.occup. per regione e tipi di Amministrazioni
Anno 2005

Regioni	Amministrazione centrale	Amministrazione locale	Enti previdenziali	Totale
Piemonte	58,3	63,4	61,0	60,8
Valled'Aosta	9,0	58,9	57,9	44,3
Lombardia	60,9	62,8	58,4	61,8
Trentino-Alto Adige	11,5	47,1	61,5	14,5
Veneto	53,9	58,4	57,8	56,0
Friuli-Venezia Giulia	45,4	59,4	62,4	52,3
Liguria	45,4	57,0	59,5	50,8
Emilia-Romagna	52,8	64,8	64,2	59,1
Toscana	50,9	56,9	58,1	53,8
Umbria	51,7	52,5	55,3	52,1
Marche	54,1	54,0	55,0	54,1
Lazio	43,3	52,7	53,1	46,4
Abruzzo	52,0	47,3	51,1	50,1
Molise	47,9	43,2	47,1	46,0
Campania	52,7	35,4	37,0	46,0
Puglia	47,3	43,3	39,2	45,9
Basilicata	52,7	41,3	43,8	48,3
Calabria	51,5	36,5	43,1	45,9
Sicilia	51,5	42,3	39,8	47,5
Sardegna	50,8	49,6	55,2	50,4
Italia	51,0	53,3	52,9	52,70

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS.

Il calcolo dei principali parametri di sintesi (tabella 6) mostra una dispersione molto contenuta; i coefficienti di variazione (dev. standard/media*100) sono tutti inferiori al 30%: ciò indica che il livello di femminilizzazione non è una variabile discriminante tra le regioni del Nord, del Centro e del Sud.

TABELLA 6

Indici di sintesi tasso femminilizzazione per regione
Anno 2005

Indici	Amministrazione centrale	Amministrazione locale	Enti previdenziali	Totale
Media	47,36	51,44	53,02	49,48
Sqm	12,96	8,75	8,22	9,46
CV	27,36	17,02	15,50	19,12

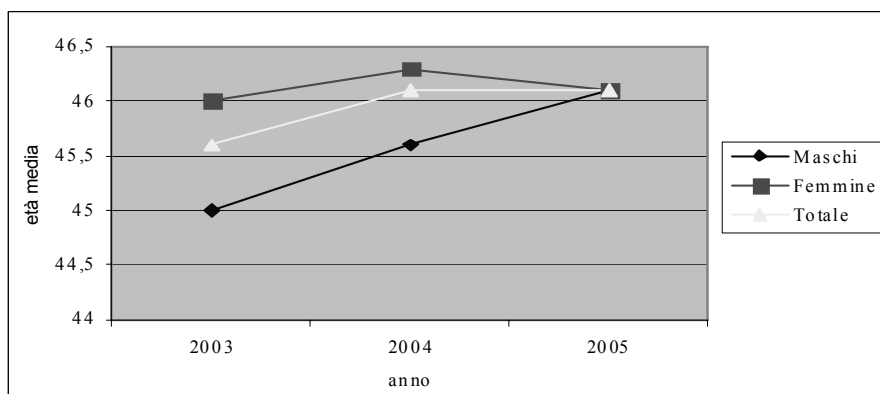
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS.

PROFILO ANAGRAFICO DEI PUBBLICI DIPENDENTI IN BASE AL GENERE

Al 2005 l'età media delle donne della Pubblica amministrazione uguaglia quella degli uomini e si attesta sui 46,1 anni. Considerando, tuttavia, il triennio 2003-2005 (grafico 4), appare come l'età media delle donne risulti maggiore di circa 1 anno rispetto a quella degli uomini. Inoltre, la spezzata riferita ai maschi mostra un andamento costantemente crescente (aumento dell'età media) mentre quella delle donne è curvilinea denotando in tal modo una tendenza decrescente (diminuzione dell'età media) a partire dal 2004.

GRAFICO 4

Comparazione tra età media rispetto al genere dei pubblici dipendenti
Anni 2003-2005



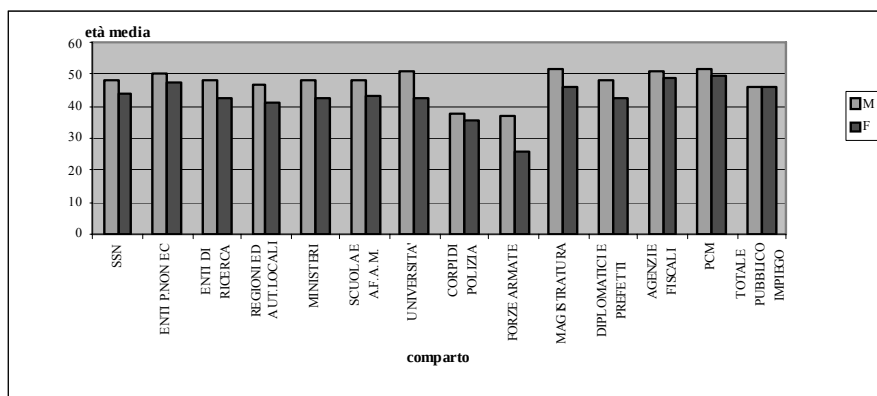
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS.

Se l'età media delle donne è al 2005 sostanzialmente uguale a quella dei maschi, esaminando la situazione per ogni singolo comparto essa muta in maniera radicale. Infatti, come è possibile notare dal grafico 5, l'età media delle donne si colloca, per ogni comparto, ben al di sotto di quella degli uomini. Tale divario è rilevante non solo in comparti quali le Forze armate, dove solo da poco sono ammesse anche le donne, ma anche in settori quali l'Università (+8,3 anni), la Magistratura (6 anni di differenza), gli Enti di ricerca (+5,5 anni) e, nonostante la prevalenza di donne, la Scuola (+5,3 anni). Aggregando i diversi comparti in

Amministrazioni centrali, locali e previdenziali si evince come è nelle Istituzioni locali, con un divario di circa 6 anni che si coglie la maggiore differenza tra maschi e femmine.

GRAFICO 5

Comparazione età media per comparto e genere
Anno 2005



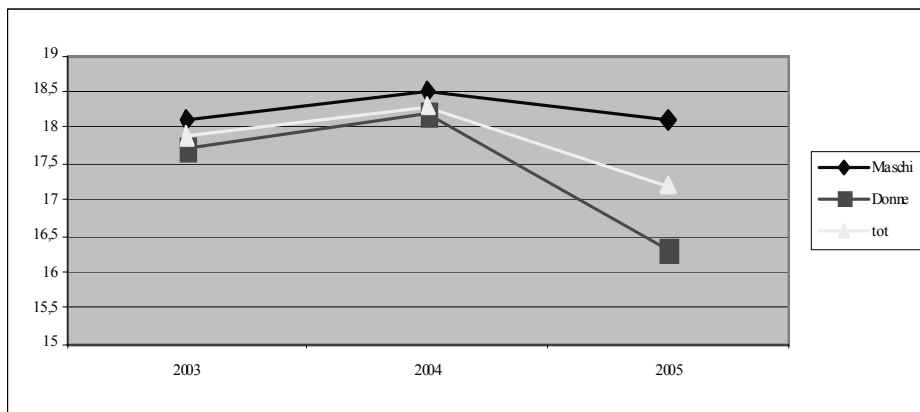
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS.

ANZIANITÀ DI SERVIZIO E GENERE

Per quanto riguarda l'anzianità di servizio al 2005 quella delle donne è di 16,3 anni, circa 2 anni in meno rispetto ai maschi. La spezzata delle medie (grafico 6) mostra un andamento curvilineo con una tendenza decrescente (riduzione anzianità media) dopo il 2004. Tale tendenza è più marcata nel personale femminile.

GRAFICO 6

Comparazione anni anzianità di servizio per genere
Anni 2003-2005



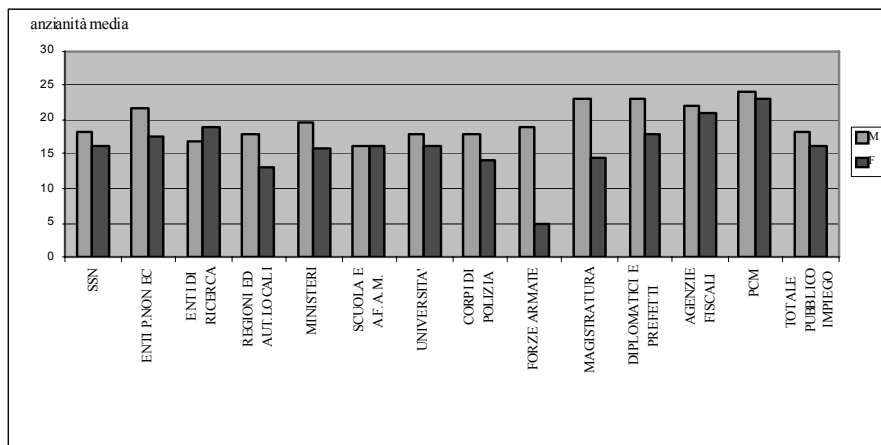
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS.

Esaminando l'anzianità di servizio per tipologia di unità amministrative (grafico 7) emerge come solo negli Enti di ricerca le donne rimangono in servizio più degli uomini; in tutti gli altri settori, ad eccezione della Scuola, l'anzianità media delle donne è inferiore a quella dei maschi. In particolare è nelle Forze armate che questo divario aumenta notevolmente a favore dei maschi (circa 14 anni), più ridotta è invece la differenza all'interno dei Corpi di polizia.

GRAFICO 7

Comparazione anzianità media per comparto

Anno 2005



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS.

PROFILO PROFESSIONALE

Quando si concentra l'attenzione sui ruoli dirigenziali, risalta immediatamente come la percentuale di donne subisca una drastica riduzione crollando dal 52,7% al 27,02% (tabella 7). Come è facile constatare, nei ruoli di dirigente la percentuale dei maschi è ben al di sopra, quasi il 46%, di quella delle donne. Tale differenza, nei ruoli dirigenziali, permane pressoché invariata per le diverse tipologie di Amministrazioni. Per quanto concerne la figura dei funzionari e dei quadri la situazione è favorevole alle donne che sono circa il doppio degli uomini. Tale posizione di supremazia, tuttavia, è molto variabile all'interno dei diversi contesti amministrativi. Infatti, le donne con la carica di funzionario-quadro sono circa 3 volte in più rispetto ai maschi nelle Amministrazioni centrali mentre nelle Amministrazioni locali e previdenziali sono gli uomini a prevalere.

TABELLA 7
Comparazione ruolo professionale rispetto al genere

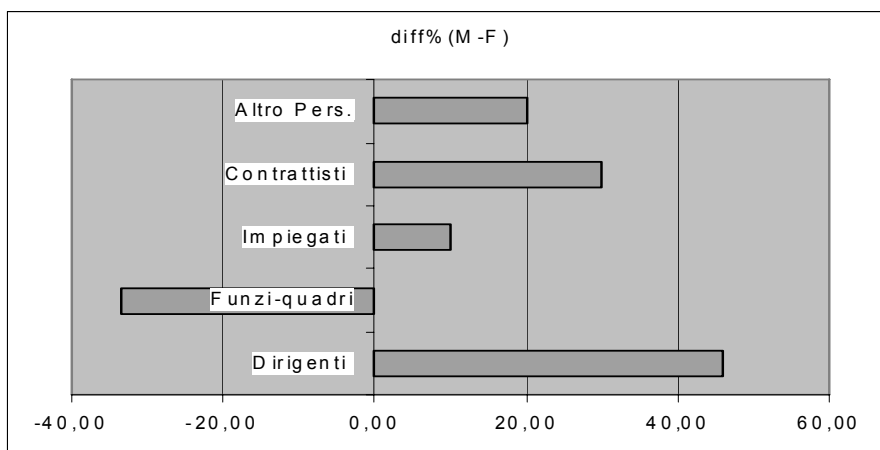
Anno 2005

Sottoclassi di unità istituzionali	Dirigenti	Funzionari-quadri	Impiegati	Contrattisti	Altro Personale	Tot.
Maschi						
Amministrazioni centrali	71,58	25,56	70,20	58,20	72,67	48,95
Amministrazioni locali	73,53	55,76	41,35	67,62	58,29	46,64
Enti nazionali previdenza e assistenza sociale	74,02	60,70	41,54	70,34	47,13	47,06
Totale	72,98	33,25	55,02	64,98	60,02	47,3
Femmine						
Amministrazioni centrali	28,42	74,44	29,80	41,80	27,33	51,05
Amministrazioni locali	26,47	44,24	58,65	32,38	41,71	53,36
Enti nazionali previdenza e assistenza sociale	25,98	39,30	58,46	29,66	52,87	52,94
Totale	27,02	66,75	44,98	35,02	39,98	52,7

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS.

GRAFICO 8

Differenza tra le percentuali di maschi e femmine nei vari profili professionali
Anno 2005



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS.

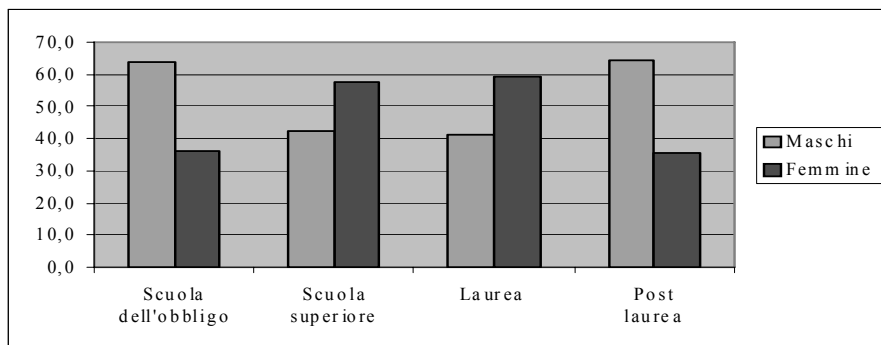
La percentuale di donne nel settore della scuola supera il 70%. Particolarmente significativo, inoltre, è il dato sul tasso di femminilizzazione tra i dirigenti dei Ministeri che si aggira intorno al 16% e ancora più basso è nelle Amministrazioni locali (14%). Infine, è da segnalare come la percentuale di donne si aggira intorno all'11% tra i prefetti ed è solo del 10% tra i medici. In ultimo, sono meno del 2% le donne che ricoprono un ruolo direttivo nei Corpi di polizia.

PROFILO CULTURALE

Per quanto riguarda la comparazione tra maschi e femmine in relazione al titolo di studio è evidente, dal grafico 9, che sono i maschi a prevalere sulle donne nelle due classi estreme della distribuzione (scuola dell'obbligo, post-laurea) mentre nelle classi centrali (scuola superiore, laurea) sono le donne in maggioranza.

GRAFICO 9
Profilo culturale e genere

Anno 2005



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS.

Una comparazione in relazione al genere è possibile effettuarla ponendo uguale a 100 maschi e femmine per le tre tipologie di Amministrazioni (tabella 8).

TABELLA 8
Comparazione in base al tipo di amministrazione

Anno 2005

Enti	Scuola dell'obbligo	Scuola superiore	Laurea	Post laurea	Totale
Maschi					
Amm. centrali	39,16	40,34	20,04	0,46	100,00
Amm. locali	34,00	38,49	19,24	8,27	100,00
Enti previdenziali	11,88	56,92	30,49	0,71	100,00
Totale	36,50	39,83	19,88	3,79	100,00
Femmine					
Amm. centrali	11,56	49,76	37,97	0,71	100,00
Amm. locali	29,45	52,64	14,39	3,51	100,00
Enti previdenziali	9,75	61,43	28,33	0,48	100,00
Totale	19,67	51,28	27,06	1,98	100,00

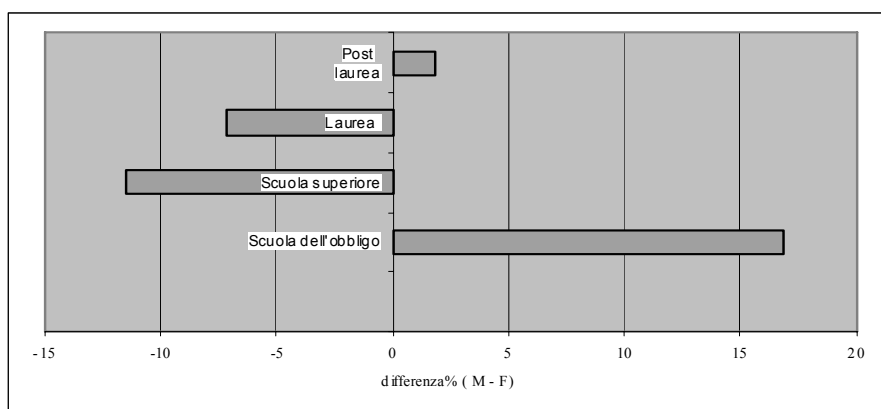
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS.

Le donne con un titolo di studio inferiore (scuola dell'obbligo) sono poco meno della metà dei maschi (19,67% contro il 36,5%). La situazione si inverte per i possessori di un titolo di scuola media superiore: in questo caso le donne sono il 51,28% contro il 39,83% dei maschi. Da notare,

ancora, come le laureate superano i laureati di circa 8 punti percentuali mentre la percentuale dei maschi in possesso di un titolo post-laurea (dottorato di ricerca) sono più del doppio delle donne (grafico 10).

GRAFICO 10

Differenza tra le percentuali di maschi e femmine per titolo di studio
Anno 2005



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati RGS.

LA SPESA PER I DIPENDENTI DEL PUBBLICO IMPIEGO

Negli ultimi anni, nonostante le promesse di rigore sui conti pubblici da parte dei vari governi che si sono succeduti, la spesa pubblica è cresciuta costantemente a ritmi piuttosto sostenuti. Tale aumento, se si considerano gli estremi della serie storica, è stato inferiore alla crescita economica misurata attraverso il Pil.

Il rapporto tra spesa pubblica complessiva¹ e Pil è infatti sceso da un rapporto del 50,2% nel 1997 ad un rapporto del 48,3% nel 2005 (tabella 1).

Andando, invece, ad analizzare il fenomeno prendendo in considerazione tutta la serie storica, si possono ben individuare due periodi distinti: dal 1997 al 2000 e dal 2001 al 2005. L'andamento della spesa pubblica assume due trend ben distinti che non dipendono da fenomeni puntuali, ma che evidentemente sono legati a scelte politiche economiche ben diverse.

¹ Con il termine spesa complessiva si intende indicare la somma delle spese correnti (rappresentate da stipendi, trasferimenti agli Enti locali, pensioni, ecc.) e delle spese in conto capitale (rappresentate sostanzialmente da investimenti in capitale fisso).

TABELLA 1
Spesa pubblica e Pil

Anni 1997-2005

Valori in milioni di euro a prezzi correnti correnti

Anni	Spesa pubblica a prezzi correnti	Pil a prezzi correnti	Rapporto Spesa/Pil
1997	527.970	1.052.553,8	50,2%
1998	534.807	1.087.220,4	49,2%
1999	542.506	1.127.091,1	48,1%
2000	550.383	1.191.057,3	46,2%
2001	600.842	1.248.648,1	48,1%
2002	613.983	1.295.225,7	47,4%
2003	648.637	1.335.353,7	48,6%
2004	666.676	1.390.539,0	47,9%
2005	687.291	1.423.048,0	48,3%

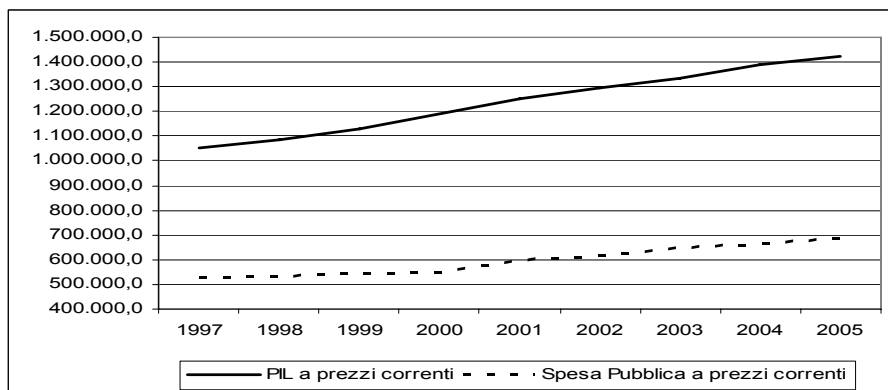
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

In particolare si nota (grafici 1A e 1B) che nel periodo 2001-2005 la spesa pubblica ha avuto una impennata con un livello di crescita che si è mantenuto pressoché costante negli anni successivi.

GRAFICO 1A
Andamento della spesa pubblica e del Pil

Anni 1997-2005

Valori in milioni di euro a prezzi correnti



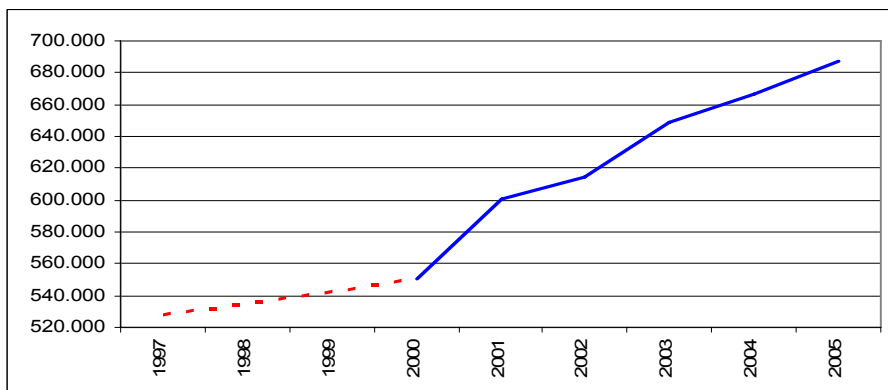
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

GRAFICO 1B

Andamento della spesa pubblica

Anni 1997-2005

Valori in milioni di euro a prezzi correnti



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Questa impennata della spesa pubblica è evidente anche se messa in relazione al Prodotto interno lordo (grafico 2). Dal 1997 al 2000 si nota, infatti, come il rapporto sia in costante calo nel rispetto dei parametri economico-finanziari imposti dall'Unione Europea.

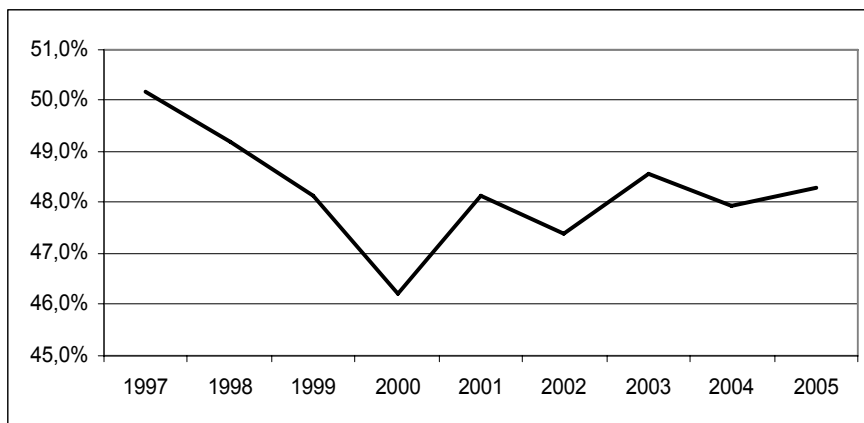
Dal 2001 sono evidenti una netta inversione di tendenza e una stabilizzazione del rapporto spesa/Pil attorno al 48%.

GRAFICO 2

Andamento della spesa pubblica in rapporto al Prodotto interno lordo

Anni 1997-2005

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

A questo punto è interessante osservare quale peso abbia sulla spesa complessiva il costo del lavoro.

In generale, una delle principali voci di costo per una qualsiasi attività economica è proprio il costo del lavoro. A questo principio generale non si sottrae la Pubblica amministrazione, la quale, fornendo in gran parte servizi con una forte connotazione burocratica, è caratterizzata da una consistente presenza di personale nelle sue strutture.

Nel grafico 3 sono messi a confronto l'andamento della spesa complessiva, delle spese correnti di tutta la Pubblica amministrazione e l'andamento delle spese per redditi da lavoro.

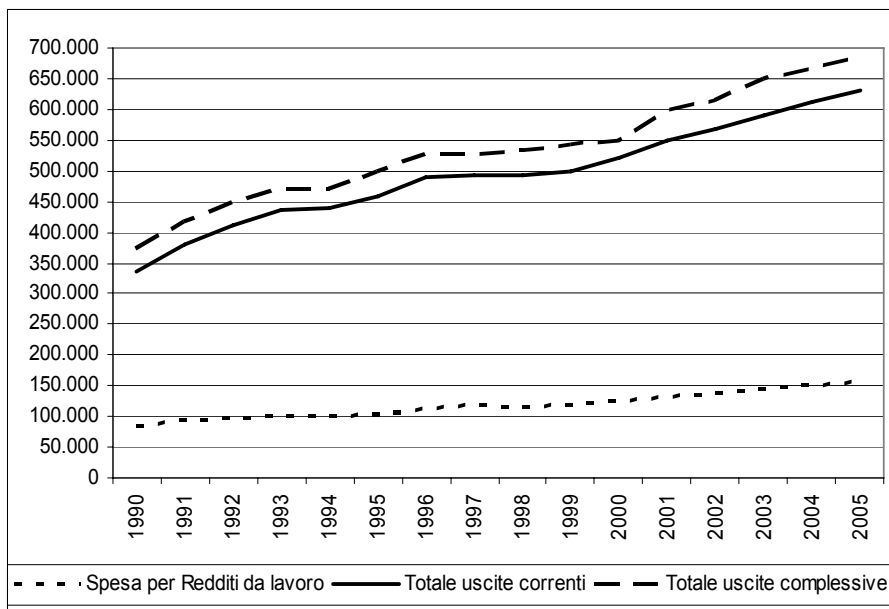
Il primo elemento che emerge da tale confronto è che il costo del personale (redditi da lavoro) rappresenta una quota consistente della spesa corrente (circa un quarto), ma le variazioni della spesa corrente sono perlopiù indipendenti dalla spesa per il personale.

GRAFICO 3

Andamento della spesa totale, della spesa corrente e della spesa per redditi da lavoro

Anni 1990-2005

Valori in milioni di euro a prezzi correnti



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Prendendo in esame la spesa per redditi da lavoro in rapporto al totale delle spese correnti (grafico 4) si nota come tale indicatore abbia subito un forte calo nei primi anni Novanta (pari circa al 2,5%). Con la crisi economica del 92-93, i tagli alla spesa pubblica hanno portato il rapporto ad aumentare e dal 1996 il rapporto tra spesa per redditi da lavoro e la spesa corrente nel suo complesso oscilla tra il 23,5% e il 24,5%. Dal 1993 al 2005 questo indicatore si è stabilizzato attorno al 24% con un trend in crescita.

Da un punto di vista economico le spese correnti sono costituite per la gran parte da costi fissi (come le pensioni, gli stipendi, ecc.) sui quali difficilmente è possibile intervenire senza produrre forti tensioni sociali. La parte di spese correnti su cui è possibile intervenire sono sostanzialmente i trasferimenti agli Enti locali e la spesa per servizi.

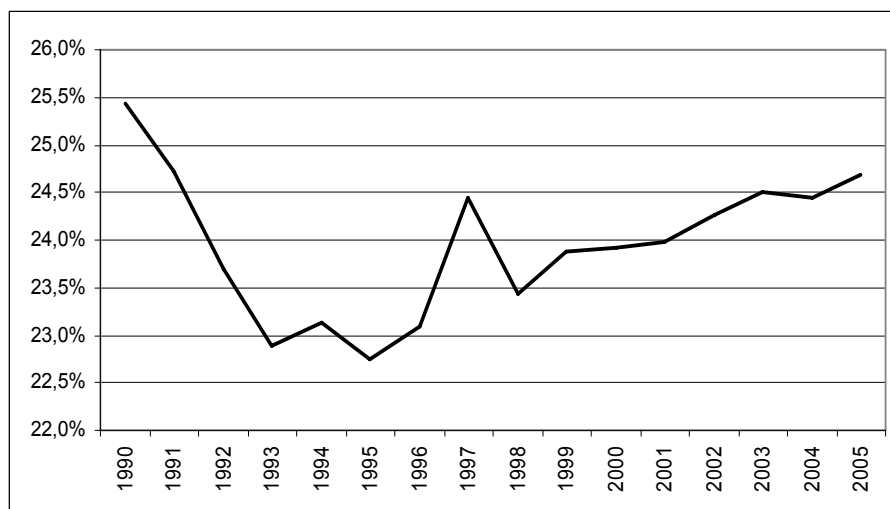
Quindi, nell'analizzare il rapporto tra spesa corrente e spesa per il personale occorre tener presente che il personale ha una struttura sostanzialmente rigida, mentre le leve su cui si manovra per ridurre la spesa corrente sono sostanzialmente i trasferimenti agli Enti locali e il finanziamento dei servizi.

GRAFICO 4

Spesa per redditi da lavoro in rapporto al totale delle spese correnti

Anni 1990-2005

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Da un punto di vista contabile i redditi da lavoro dipendente (che in definitiva rappresentano il costo che il datore di lavoro sostiene per i lavoratori) possono essere scomposti in due parti principali: la retribuzione lorda e i contributi sociali a carico del datore di lavoro.

La retribuzione lorda rappresenta il reddito da lavoro dipendente su cui il lavoratore deve a sua volta pagare le tasse e quindi non corrisponde esattamente all'assegno che il lavoratore riscuote a fine mese.

Nella composizione della busta paga la parte più consistente dei contributi sociali e degli oneri previdenziali è a carico del datore di lavoro.

Dunque in queste prime considerazioni è possibile avere il punto di vista del lavoratore in termini di retribuzioni lorde, e del datore di lavoro (nel nostro caso la Pubblica amministrazione) in termini di costo complessivo per il personale.

Nella tabella 2 è indicata la spesa pubblica per i dipendenti della Pubblica amministrazione dal 1980 al 2005 a prezzi correnti.

L'ammontare complessivo della spesa annua per redditi da lavoro dipendente è aumentata nel periodo considerato di oltre sette volte passando da 21.822 milioni di euro del 1980 a 155.533 milioni di euro del 2005.

TABELLA 2
Spesa pubblica per i dipendenti del pubblico impiego

Anni 1980-2005

Valori in milioni di euro ai prezzi correnti

Anni	Costo complessivo del lavoro dipendente	Retribuzioni lorde	Rapporto tra retribuzioni lorde e costo complessivo del lavoro
1980	21.822	16.539	0,76
1981	28.736	21.942	0,76
1982	33.412	25.414	0,76
1983	38.971	29.150	0,75
1984	44.216	32.872	0,74
1985	48.902	36.206	0,74
1986	53.743	38.867	0,72
1987	59.965	43.591	0,73
1988	67.545	49.392	0,73
1989	73.383	53.612	0,73
1990	85.612	62.640	0,73
1991	93.926	68.421	0,73
1992	97.852	70.138	0,72
1993	99.702	70.891	0,71
1994	101.939	71.436	0,70
1995	103.940	72.504	0,70
1996	113.378	77.771	0,69
1997	120.411	81.804	0,68
1998	115.740	80.906	0,70
1999	118.916	83.172	0,70
2000	124.306	87.202	0,70
2001	131.647	92.910	0,71
2002	137.621	97.041	0,71
2003	144.749	101.640	0,70
2004	149.609	105.891	0,71
2005	155.533	110.328	0,71

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Scomponendo la spesa totale nelle due sottovoci commentate in precedenza, si nota come le retribuzioni lorde siano aumentate proporzionalmente meno rispetto ai contributi a carico del datore di lavoro.

Mentre le retribuzioni lorde passano da un valore complessivo annuo di 16.539 milioni di euro del 1980 ad un valore complessivo di 110.328 milioni di euro del 2005 con un rapporto di 6,7 a 1, i contributi a carico del datore di lavoro passano da un ammontare complessivo annuo di 5.283 milioni di euro ad un valore di 45.205 milioni di euro con un rapporto di 8,6 a 1.

Il rapporto tra retribuzioni lorde e costo complessivo del lavoro indica la quantità di ricchezza che viene di fatto trattenuta dallo Stato, e che in definitiva costituisce una partita di giro, visto che tali voci rappresentano per lo Stato sia una spesa che un'entrata. Considerando l'intero costo del lavoro pari a 100, tale indicatore mostra la quota di costo che va a comporre il reddito lordo dei lavoratori.

Nel periodo considerato si nota un progressivo calo di questo rapporto e ciò significa che per 100 euro spesi nel 2005 dalla Pubblica amministrazione per il personale, il reddito lordo è pari a 71 euro. Il valore del 2005 è ben inferiore rispetto a quello del 1980 quando per gli stessi 100 euro di spesa il reddito lordo del lavoratore era di 76 euro.

L'andamento delle due dimensioni finanziarie (costo del lavoro e retribuzioni lorde) è illustrato nel grafico 5.

Si nota che il divario tra la spesa complessiva annua per redditi da lavoro dipendente e le retribuzioni lorde aumenta con il passare degli anni.

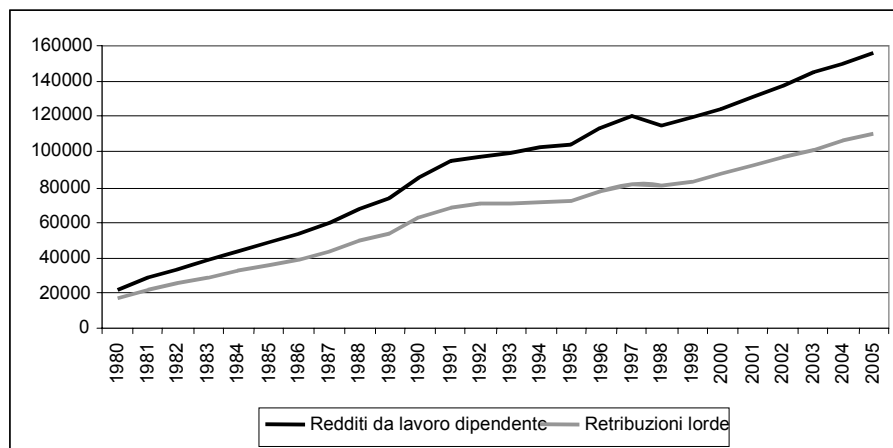
La differenza tra queste due grandezze è rappresentata dai contributi a carico del datore di lavoro. Detta spesa aumenta in maniera regolare poiché esiste una relazione positiva tra la tassazione (stabilita in percentuale rispetto al reddito) e il reddito. Dunque all'aumentare della spesa per il reddito aumenta anche la spesa per oneri contributivi a carico del datore di lavoro.

GRAFICO 5

Andamento della spesa complessiva per redditi da lavoro dipendente e per retribuzioni lorde

Anni 1980-2005

Valori in milioni di euro a prezzi correnti

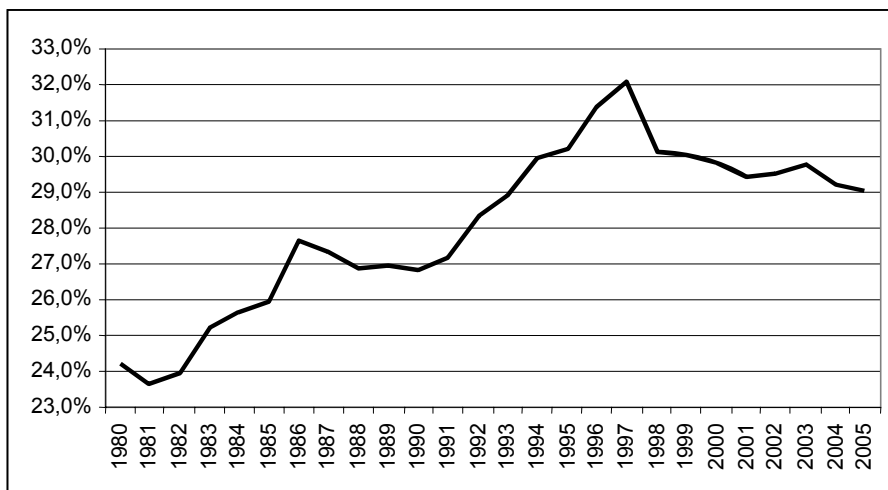


Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Nel grafico 6 si mette in evidenza che, oltre ad un effetto di proporzionalità della spesa contributiva, è presente una crescita del livello di tassazione a carico del datore di lavoro. Il livello di tassazione è aumentato nel corso degli anni passando da un valore del 24% del reddito complessivo nel 1980 ad un valore del 29% del 2005, con una punta massima del 32% nel 1997.

GRAFICO 6

Spesa per contributi a carico del datore di lavoro in percentuale sul reddito da lavoro dipendente
Anni 1980-2005



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Nei grafici e nelle tabelle seguenti verranno analizzate le stesse grandezze nei tre macro aggregati del pubblico impiego e cioè le Amministrazioni centrali, le Amministrazioni locali e gli Enti di previdenza.

Per quanto riguarda le Amministrazioni centrali si può ben notare (tabella 3) che anche in questo caso la spesa che va a comporre il reddito lordo dei dipendenti è cresciuta meno, nel corso degli anni, rispetto alla spesa complessiva sostenuta dall'Amministrazione dello Stato.

In particolare la spesa complessiva per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni centrali passa da un valore di 12.837 milioni di euro nel 1980 ad un valore di 88.569 milioni di euro nel 2005 con un rapporto di 7 a 1. La crescita della spesa per le retribuzioni lorde è passata da un valore di 9.639 milioni di euro nel 1980 ad una valore di 60.088 con un rapporto di 6,2 a 1. I contributi a carico del datore di lavoro passano da 3.198 milioni di euro del 1980 a 28.481 milioni di euro nel 2005 con un rapporto di 8,9 a 1.

Nel caso dell'Amministrazione centrale il peso della tassazione sui redditi da lavoro incide in maniera ancor più decisiva come mostrato anche nel grafico 7.

In questo macro settore la percentuale di trattenute alla fonte (tasse pagate del datore di lavoro) è piuttosto alta e spicca il livello di tassazione del 35% raggiunto nel 1997 dopo quasi un decennio di continua crescita. Dal 1998 al 2005 tale percentuale si è mantenuta entro un intervallo che va da 22 al 24%.

TABELLA 3
Spesa pubblica per i dipendenti delle Amministrazioni centrali

Anni 1980-2005

Valori in milioni di euro ai prezzi correnti

Anni	Redditi da lavoro dipendente	Retribuzioni lorde (milioni di €)	Rapporto tra retribuzioni lorde e costo complessivo del lavoro
1980	12.837	9.639	0,75
1981	16.921	12.848	0,76
1982	19.589	14.780	0,75
1983	23.108	16.981	0,73
1984	26.600	19.402	0,73
1985	29.332	21.220	0,72
1986	32.465	22.820	0,70
1987	35.882	25.359	0,71
1988	40.716	29.545	0,73
1989	44.664	32.534	0,73
1990	51.887	37.659	0,73
1991	55.885	40.085	0,72
1992	59.187	41.484	0,70
1993	60.748	42.205	0,69
1994	58.160	39.472	0,68
1995	59.247	40.105	0,68
1996	65.694	43.154	0,66
1997	67.620	43.912	0,65
1998	65.228	43.446	0,67
1999	66.868	44.202	0,66
2000	69.895	46.565	0,67
2001	73.505	49.533	0,67
2002	77.098	51.875	0,67
2003	82.535	55.186	0,67
2004	83.589	56.363	0,67
2005	88.569	60.088	0,68

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Il grafico 7 mette in parallelo la spesa complessiva che la Pubblica amministrazione sostiene per i redditi da lavoro dipendente e le

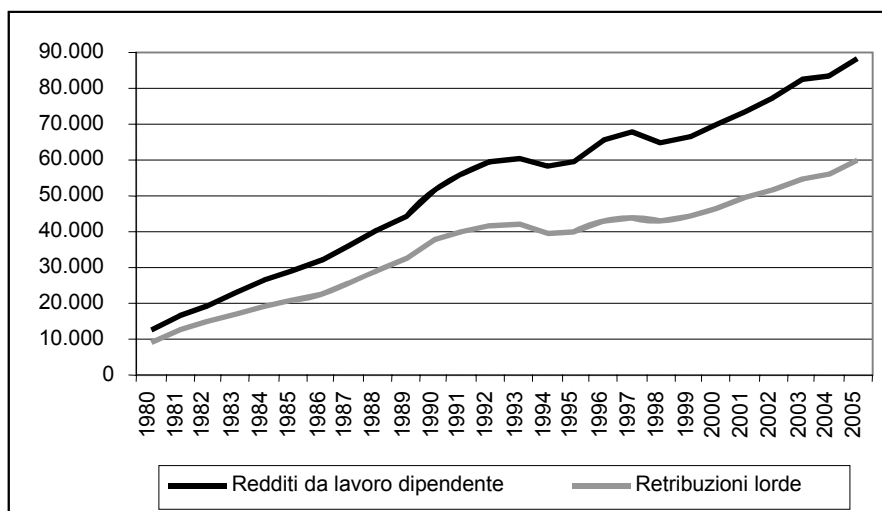
retribuzioni lorde nell'Amministrazione centrale. Anche in questo caso ad un fattore di proporzionalità si affianca l'aumento della tassazione a carico del datore di lavoro.

GRAFICO 7

Andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente e per retribuzioni lorde dell'Amministrazione centrale

Anni 1980-2005

Valori in milioni di euro a prezzi correnti



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Per quanto riguarda le Amministrazioni locali (tabella 4 e grafico 8), la spesa complessiva per redditi da lavoro dipendente passa da un valore di 8.079 milioni di euro nel 1980 ad un valore di 63.937 milioni di euro nel 2005 con un rapporto di 7,9 a 1. I contributi a carico del datore di lavoro passano da 6.252 milioni di euro del 1980 a 48.329 milioni di euro nel 2005 con un rapporto di 7,7 a 1. La percentuale più alta di trattenute alla fonte è del 27,6%, valore raggiunto nel 1997 a culmine di un trend ventennale di pressoché continua crescita. Dal 1999 al 2005 tale percentuale si è mantenuta entro un intervallo che oscilla di mezzo punto attorno al 24%. Nel 2005, fatta 100 la spesa per redditi da lavoro, il reddito lordo era pari a 76 euro.

TABELLA 4
Spesa pubblica per i dipendenti delle Amministrazioni locali

Anni 1980-2005

Valori in milioni di euro ai prezzi correnti

Anni	Redditi da lavoro dipendente	Retribuzioni lorde	Rapporto tra retribuzioni lorde e costo complessivo del lavoro
1980	8.079	6.252	0,77
1981	11.159	8.626	0,77
1982	13.060	10.099	0,77
1983	15.025	11.609	0,77
1984	16.588	12.781	0,77
1985	18.422	14.258	0,77
1986	20.021	15.254	0,76
1987	22.689	17.348	0,76
1988	25.389	18.934	0,75
1989	27.115	20.069	0,74
1990	31.650	23.666	0,75
1991	35.912	26.979	0,75
1992	36.451	27.294	0,75
1993	36.760	27.336	0,74
1994	41.484	30.536	0,74
1995	42.384	30.955	0,73
1996	45.170	33.071	0,73
1997	50.300	36.403	0,72
1998	48.151	35.995	0,75
1999	49.755	37.569	0,76
2000	51.863	39.041	0,75
2001	55.184	41.629	0,75
2002	57.542	43.309	0,75
2003	58.880	44.408	0,75
2004	62.909	47.538	0,76
2005	63.937	48.329	0,76

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

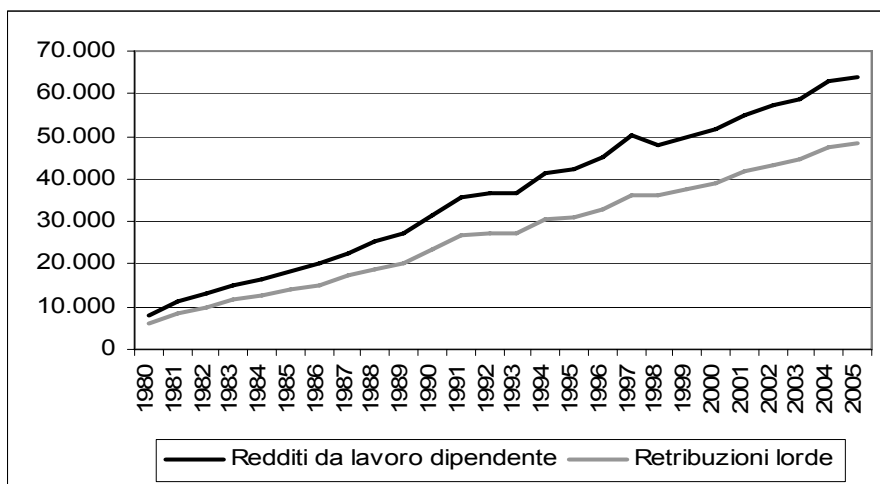
Anche nel caso delle Amministrazioni locali valgono le considerazioni fatte in precedenza sul cuneo fiscale che è andato progressivamente aumentando nel corso degli anni.

GRAFICO 8

Andamento della spesa delle Amministrazioni locali per redditi da lavoro dipendente e per retribuzioni lorde

Anni 1980-2005

Valori in milioni di euro a prezzi correnti



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Per quanto riguarda il settore rappresentato dagli Enti di previdenza, il livello della spesa per redditi da lavoro, dato il numero relativamente basso di dipendenti, è decisamente inferiore rispetto a tutti gli altri settori (tabella 5). In termini relativi è comunque possibile notare come in questo macro-settore il livello di tassazione a carico del datore di lavoro è molto alto rispetto a tutti gli altri e negli anni è andato progressivamente aumentando. In effetti nel 2005, per 100 euro di spesa per lavoro dipendente, soltanto 63 euro costituiscono il reddito lordo.

TABELLA 5
Spesa pubblica per i dipendenti degli Enti di previdenza

Anni 1980 al 2005

Valori in milioni di euro ai prezzi correnti

Anni	Redditi da lavoro dipendente	Retribuzioni lorde	Rapporto tra retribuzioni lorde e costo complessivo del lavoro
1980	906	648	0,72
1981	656	468	0,71
1982	763	535	0,70
1983	838	560	0,67
1984	1.028	689	0,67
1985	1.148	728	0,63
1986	1.257	793	0,63
1987	1.394	884	0,63
1988	1.440	913	0,63
1989	1.604	1.009	0,63
1990	2.075	1.315	0,63
1991	2.129	1.357	0,64
1992	2.214	1.360	0,61
1993	2.194	1.350	0,62
1994	2.295	1.428	0,62
1995	2.309	1.444	0,63
1996	2.514	1.546	0,61
1997	2.491	1.489	0,60
1998	2.361	1.465	0,62
1999	2.293	1.401	0,61
2000	2.548	1.596	0,63
2001	2.958	1.748	0,59
2002	2.981	1.857	0,62
2003	3.334	2.046	0,61
2004	3.111	1.990	0,64
2005	3.027	1.911	0,63

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

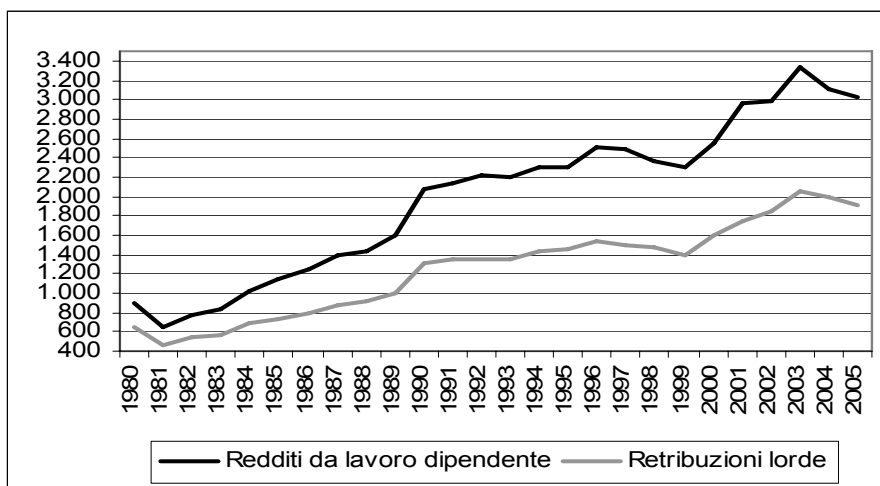
Il grafico 9 mette in luce il crescente divario tra spesa complessiva per redditi da lavoro e reddito lordo che nel corso degli anni è considerevolmente cresciuto. Se nel 1980 le tasse a carico del datore di lavoro erano pari al 28%, nel 2005 si passa ad un'aliquota del 37%.

GRAFICO 9

Andamento della spesa degli Enti di previdenza per redditi da lavoro dipendente e per retribuzioni lorde

Anni 1980-2005

Valori in milioni di euro a prezzi correnti



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

I LAVORATORI E IL REDDITO

Dopo aver analizzato gli aspetti economici della spesa per il pubblico impiego, appare opportuno analizzare la spesa in rapporto al numero dei lavoratori. La descrizione dei pubblici dipendenti in relazione al loro numero e alla connotazione socio-demografica, sono stati affrontati nelle sezioni specifiche. A queste sezioni si rimanda per le problematiche legate alla possibilità di individuare con precisione il numero dei dipendenti.

Le statistiche qui utilizzate si riferiscono ai dati dell'Istat e a quelli della Ragioneria Generale dello Stato.

Mettendo in relazione il numero delle unità di lavoro e della spesa per redditi da lavoro e per retribuzioni lorde si possono ottenere due indici: il reddito da lavoro pro capite e la retribuzione lorda pro capite.

Nelle tabelle seguenti si andranno ad analizzare gli indicatori suddetti dapprima nel complesso della Pubblica amministrazione, e poi nei tre macrosettori costituiti dallo Stato, dagli Enti locali e dagli Enti di previdenza.

Nel periodo 1980-2005 (tabella 1), il numero complessivo delle unità di lavoro è cresciuto di circa 500.000 unità pari ad un incremento del 16,1%.

A fronte di tali valori, il costo del lavoro assume un andamento più che proporzionale. Questo è dovuto al fatto che i valori monetari sono espressi a prezzi correnti (senza cioè tener conto dell'inflazione). Attualizzando i valori secondo gli indici di rivalutazione monetaria, ottenuti tenendo conto dell'inflazione calcolata dall'Eurispes nel corso dell'ultimo quinquennio, si ha un incremento meno forte.

Il grafico 1 mostra l'andamento delle retribuzioni lorde pro capite attualizzate nel periodo preso in considerazione e mette in luce come nel periodo che va dal 1995 al 2005 ci sia stato un incremento reale pressoché

costante delle retribuzioni (sempre espresso in termini di reddito lordo) dei pubblici dipendenti.

L'incremento della spesa complessiva per il pubblico impiego è dovuto anche all'aumento del cuneo fiscale. In particolare il grafico 2 pone in evidenza il livello della tassazione a carico del datore di lavoro. Si nota come pur avendo assunto un andamento decrescente, tale indicatore oscilla negli ultimi otto anni del periodo considerato intorno al 23%.

In generale è evidente come a fronte di una crescita del 16,2% degli occupati (si passa da 3.104.000 del 1980 a 3.606.000 unità di lavoro nel 2005) si è avuto un incremento del 42,5% delle retribuzioni lorde attualizzate secondo gli indici di rivalutazione monetaria (si passa da 21.468 a 30.595 euro annui pro capite).

TABELLA 1

Unità di lavoro, redditi e retribuzioni pro capite nella Pubblica amministrazione

Anni 1980-2005

Valori in migliaia di unità e in euro a prezzi correnti e attualizzati

Anni	Unità di lavoro (1.000)	Redditi da lavoro pro-capite annuo a prezzi correnti (€)	Retribuzioni lorde pro-capite annue a prezzi correnti (€)	Retribuzioni lorde pro-capite annue attualizzate (€)
1980	3.104,60	7.028,92	5.327,26	21.468
1981	3.181,70	9.031,65	6.896,31	23.412
1982	3.218,00	10.382,85	7.897,45	23.045
1983	3.251,30	11.986,28	8.965,64	22.751
1984	3.301,60	13.392,29	9.956,38	22.849
1985	3.358,70	14.559,80	10.779,77	22.780
1986	3.404,40	15.786,34	11.416,70	22.739
1987	3.471,80	17.272,02	12.555,73	23.902
1988	3.527,50	19.148,12	14.001,98	25.398
1989	3.554,00	20.648,00	15.084,97	25.666
1990	3.574,80	23.948,75	17.522,66	28.099
1991	3.601,10	26.082,59	19.000,03	28.633
1992	3.605,00	27.143,41	19.455,76	27.816
1993	3.577,50	27.869,18	19.815,79	27.187
1994	3.562,90	28.611,24	20.049,96	26.468
1995	3.547,00	29.303,64	20.440,94	25.612
1996	3.529,80	32.120,23	22.032,69	26.571
1997	3.504,30	34.360,93	23.343,89	27.672
1998	3.480,60	33.252,89	23.244,84	27.069
1999	3.484,40	34.128,11	23.869,82	27.364
2000	3.524,60	35.268,12	24.740,96	27.655
2001	3.569,10	36.885,21	26.031,77	28.281
2002	3.594,70	38.284,42	26.995,58	29.992
2003	3.618,50	40.002,49	28.088,99	29.263
2004	3.614,60	41.390,20	29.295,36	29.931
2005	3.606,10	43.130,53	30.594,83	30.595

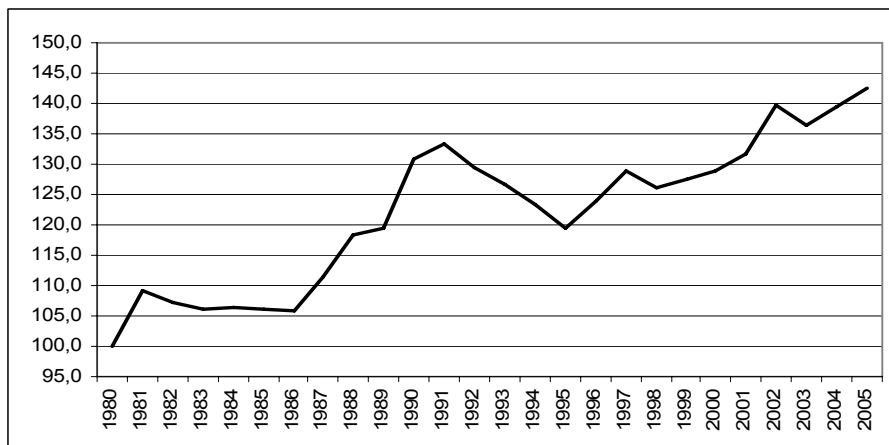
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

GRAFICO 1

Retribuzioni lorde pro capite annue attualizzate (€)

Anni 1980-2005

Valore indicizzato su base 1980=100

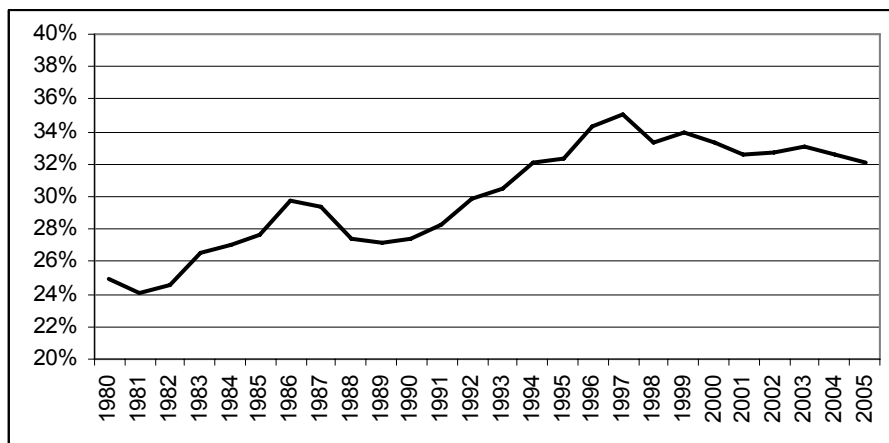


Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

GRAFICO 2

Percentuale della tassazione a carico del datore di lavoro sul totale della spesa per il personale

Anni 1980-2005



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Per quanto riguarda l'Amministrazione centrale (tabella 2), a fronte di una crescita del 15,4% degli occupati (si passa da 1.761.000 nel 1980 a 2.032.000 unità di lavoro nel 2005), si è avuto un incremento del 34% delle retribuzioni lorde attualizzate secondo gli indici di rivalutazione monetaria (si passa da 22.056 a 29.566 euro annui pro capite).

Rispetto ai valori riportati per tutta la Pubblica amministrazione nel suo complesso, si è avuto un incremento minore delle retribuzioni lorde attualizzate.

TABELLA 2
Unità di lavoro, redditi e retribuzioni pro capite nell'Amministrazione centrale

Anni 1980-2005

Valori in migliaia di unità e in euro a prezzi correnti e attualizzati

Anni	Unità di lavoro (1.000)	Redditi da lavoro pro-capite (€)	Retribuzioni lorde pro-capite (€)	Retribuzioni lorde pro-capite annue attualizzate (€)
1980	1.761	7.289,09	5.473,21	22.056
1981	1.810	9.348,78	7.098,47	24.099
1982	1.841	10.639,62	8.027,65	23.425
1983	1.870	12.355,16	9.079,24	23.039
1984	1.901	13.991,55	10.205,41	23.420
1985	1.929	15.207,07	11.001,43	23.248
1986	1.962	16.544,18	11.629,08	23.162
1987	2.009	17.861,99	12.623,66	24.032
1988	2.047	19.890,24	14.433,08	26.180
1989	2.061	21.671,68	15.786,01	26.858
1990	2.070	25.071,03	18.196,27	29.180
1991	2.088	26.761,00	19.195,04	28.927
1992	2.093	28.273,14	19.816,57	28.332
1993	2.078	29.233,88	20.310,39	27.866
1994	1.975	29.449,59	19.986,83	26.385
1995	1.971	30.056,31	20.345,47	25.493
1996	1.965	33.425,26	21.956,85	26.480
1997	1.946	34.748,20	22.565,26	26.749
1998	1.923	33.918,15	22.591,65	26.308
1999	1.925	34.733,01	22.959,69	26.321
2000	1.975	35.382,71	23.572,44	26.349
2001	2.019	36.403,03	24.531,00	26.650
2002	2.035	37.878,55	25.486,39	28.315
2003	2.048	40.292,42	26.941,03	28.067
2004	2.039	40.993,09	27.641,12	28.241
2005	2.032	43.578,53	29.565,05	29.565

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Nel caso delle Amministrazioni locali (tabella 3) il rapporto tra incremento delle unità di lavoro e incremento dei redditi lordi è ancora più evidente poiché, mentre le unità di lavoro crescono in 25 anni del 21,1% (da 1.251.000 a 1.515,80), i redditi lordi attualizzati crescono del 58,4% (passando da 20.130 a 31.883 euro annui pro capite).

TABELLA 3
Unità di lavoro, redditi e retribuzioni pro capite nelle Amministrazioni locali

Anni 1980-2005

Valori in migliaia di unità e in euro a prezzi correnti e attualizzati

Anni	Unità di lavoro (1.000)	Redditi da lavoro pro-capite (€)	Retribuzioni lorde pro-capite (€)	Retribuzioni lorde pro-capite annue attualizzate (€)
1980	1.251,57	6.455,09	4.995,32	20.130
1981	1.315,00	8.485,91	6.559,68	22.269
1982	1.317,55	9.912,36	7.665,00	22.366
1983	1.319,54	11.386,55	8.797,77	22.325
1984	1.338,11	12.396,58	9.551,52	21.920
1985	1.366,93	13.476,89	10.430,66	22.042
1986	1.379,58	14.512,41	11.057,01	22.022
1987	1.400,32	16.202,77	12.388,63	23.584
1988	1.417,46	17.911,63	13.357,70	24.230
1989	1.430,22	18.958,66	14.032,13	23.874
1990	1.443,20	21.930,47	16.398,31	26.296
1991	1.451,40	24.743,01	18.588,26	28.013
1992	1.450,00	25.138,62	18.823,45	26.912
1993	1.439,40	25.538,42	18.991,25	26.056
1994	1.530,60	27.103,10	19.950,35	26.336
1995	1.519,30	27.897,06	20.374,51	25.529
1996	1.507,30	29.967,49	21.940,56	26.460
1997	1.501,90	33.490,91	24.237,97	28.732
1998	1.502,00	32.057,92	23.964,71	27.907
1999	1.503,80	33.086,18	24.982,71	28.640
2000	1.492,70	34.744,42	26.154,62	29.236
2001	1.492,20	36.981,64	27.897,73	30.308
2002	1.502,10	38.307,70	28.832,30	32.033
2003	1.511,10	38.964,99	29.387,86	30.616
2004	1.517,10	41.466,61	31.334,78	32.015
2005	1.515,80	42.180,37	31.883,49	31.883

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Per gli Enti di previdenza e assistenza (tabella 4), a fronte di una drastica riduzione del personale che è passato da 91.900 a 57.900 unità di lavoro (-37% in 25 anni) si è avuto un incremento dei redditi lordi del 31,6%. Le retribuzioni lorde attualizzate sono passate in questo settore da

39.726 a 52.280 euro annui pro capite. Pur essendo il più basso tra gli incrementi nei settori considerati, il valore assoluto del reddito attualizzato è il più alto.

TABELLA 4
Unità di lavoro, redditi e retribuzioni pro capite negli Enti di previdenza

Anni 1980-2005

Valori in migliaia di unità e in euro a prezzi correnti e attualizzati

Anni	Unità di lavoro (1.000)	Redditi da lavoro pro-capite (€)	Retribuzioni lorde pro-capite (€)	Retribuzioni lorde pro-capite annue attualizzate (€)
1980	91,90	9.858,07	7.050,80	39.726
1981	56,73	11.563,96	8.249,90	39.258
1982	59,32	12.863,47	9.019,60	37.536
1983	61,45	13.637,14	9.113,12	34.606
1984	62,34	16.490,00	11.052,15	37.843
1985	62,93	18.243,05	11.568,76	38.551
1986	62,50	20.111,79	12.687,87	40.057
1987	62,64	22.255,18	14.113,04	42.367
1988	63,01	22.854,61	14.490,46	41.456
1989	62,84	25.523,60	16.055,68	43.426
1990	62,00	33.466,51	21.208,90	53.667
1991	61,40	34.674,27	22.100,98	52.254
1992	61,60	35.941,56	22.077,92	51.386
1993	60,10	36.505,82	22.462,56	50.086
1994	57,40	39.982,58	24.878,05	52.781
1995	56,50	40.867,26	25.557,52	51.207
1996	57,10	44.028,02	27.075,31	53.098
1997	56,40	44.166,67	26.400,71	52.355
1998	55,50	42.540,54	26.396,40	49.538
1999	55,40	41.389,89	25.288,81	47.449
2000	56,50	45.097,35	28.247,79	50.410
2001	57,70	51.265,16	30.294,63	55.694
2002	57,20	52.115,38	32.465,03	57.900
2003	59,00	56.508,47	34.677,97	58.871
2004	58,40	53.270,55	34.075,34	54.427
2005	57,90	52.279,79	33.005,18	52.280

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

LE TIPOLOGIE CONTRATTUALI E LA SPESA PER SETTORE

Dopo aver dato uno sguardo d'insieme alla struttura complessiva della Pubblica amministrazione, è opportuno fare una distinzione tra i vari settori della Pubblica amministrazione. Le analisi che seguono si basano sui dati della Ragioneria Generale dello Stato.

Le statistiche della Ragioneria Generale si basano su dati più dettagliati e per questo più complessi da trattare. Per questo motivo si rendono necessarie alcune precisazioni sulle statistiche di riferimento, in particolare per quanto riguarda il numero dei dipendenti pubblici.

Secondo la Ragioneria Generale dello Stato (tabella 1), il personale contrattualizzato a tempo indeterminato (a tempo pieno e part-time) ammonta complessivamente a 3.369.493 unità. Tra questi 216.515 sono da attribuirsi al personale scolastico a tempo determinato annuale e fino al termine delle attività didattiche. Questa precisazione è necessaria poiché, come vedremo, è proprio in questo settore che si concentra la maggior parte dei profili atipici.

Il personale volontario e gli allievi delle Forze Armate e dei Corpi di Polizia, con esclusione della leva coscritta, ammontano a 71.733 unità nel 2005.

TABELLA 1
Occupati nella Pubblica amministrazione per tipologia contrattuale

Anni 2003-2005

Valori in unità

Profili	2003	2004	2005
Personale a tempo indeterminato	3.359.321	3.361.608	3.369.493
Di cui personale della Scuola con rapporto di lavoro a tempo determinato	211.890	226.327	216.515
Personale volontario e allievi delle F.F.A.A. e Corpi di Polizia	70.079	66.459	71.733
Personale a tempo determinato e con contratto formazione e lavoro	89.441	96.941	108.135
Lavoratori estranei all'Amministrazione (interinali LSU)	50.791	46.371	43.526
Totale addetti	3.569.632	3.571.379	3.592.887
Totale Costi Personale dipendente ed estraneo all'Amministrazione	139.315.323.664	144.553.249.134	148.084.789.172

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

Il personale a tempo determinato e con contratto formazione e lavoro, esclusi i supplenti brevi della scuola e i professori universitari a contratto (complessivamente circa 35.000 unità) è di circa 108.135 unità. I supplenti brevi della scuola e i professori universitari a contratto sono invece inclusi nella spesa complessiva che nel 2005 ammonta a 148.084.789.172 euro.

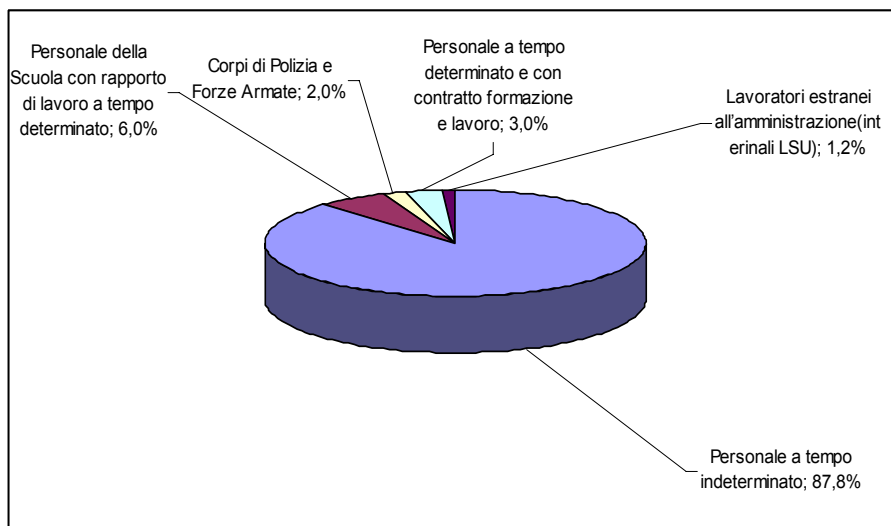
Nel grafico 1 si mette in evidenza come nel 2005 oltre il 12% della forza lavoro della Pubblica amministrazione non era inquadrata con contratti a tempo indeterminato e analizzando la breve serie storica si nota come il personale diverso dal personale a tempo indeterminato sia aumentato del 4,2% in 3 anni contro lo 0,3% del personale a tempo indeterminato.

GRAFICO 1

Composizione dei profili contrattuali della Pubblica amministrazione

Anno 2005

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

La tabella 2 mostra la suddivisione dei lavoratori a tempo indeterminato tra i vari settori della Pubblica amministrazione che ammontano complessivamente a 3.369.493 unità. Nel 2005 il settore con più addetti è la scuola che conta 1.136.229 unità di personale a tempo indeterminato pari al 33,7% del totale. Il secondo settore in ordine di numerosità del personale a tempo indeterminato è il Servizio Sanitario Nazionale che conta 688.570 addetti (che rappresentano il 20,4% del totale). Il 17,5% degli occupati a tempo indeterminato nella Pubblica amministrazione è delle Regioni e delle Autonomie locali (589.976 unità). I Corpi di Polizia contano 330.548 unità di personale a tempo indeterminato pari al 9,8% del totale.

TABELLA 2

Personale a tempo indeterminato in servizio al 31 dicembre
Anni 2003-2005

Comparto	2003	2004	2005
Servizio Sanitario Nazionale	687.179	687.585	688.570
Enti pubblici non economici	63.043	62.248	61.645
Enti di ricerca	17.156	16.928	16.689
Regioni ed autonomie locali	598.754	597.035	589.976
Ministeri	198.852	196.102	193.588
Agenzie fiscali	56.389	54.861	54.490
Presidenza del Consiglio	2.292	2.374	2.515
Aziende Autonome	33.195	33.603	34.145
Scuola	1.126.952	1.129.474	1.136.229
Università	111.037	110.575	115.339
Corpi di Polizia	321.238	324.731	330.548
Forze armate	130.229	132.792	132.585
Magistratura	10.434	10.768	10.627
Diplomatici e prefetti	2.571	2.532	2.547
Totale	3.359.321	3.361.608	3.369.493

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

Sull'andamento del personale nel triennio i comparti contribuiscono in modo diverso. Si assiste a riduzioni significative dovute ai comparti delle Regioni ed Autonomie locali (circa -9.000 unità) ed a quello dei Ministeri e delle Agenzie fiscali che si riducono rispettivamente di circa 5.000 e 2.000 unità. Tali riduzioni sono da attribuirsi al blocco delle assunzioni a tempo indeterminato. Il tema del blocco delle assunzioni è stato affrontato in una specifica sezione di questo stesso lavoro.

Crescono le Forze armate per effetto della professionalizzazione, i Corpi di Polizia e i Vigili del Fuoco per specifici interventi di settore.

Nel comparto Scuola, in relazione anche agli andamenti demografici, si registra l'aumento di circa 9.000 unità complessive (dato riferito al personale di ruolo, con incarico annuale e fino al termine delle attività didattiche) che corrisponde, in termini percentuali, ad una crescita dello 0,82%. Nell'anno 2005, in particolare, si incrementa il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato per effetto del passaggio in ruolo degli insegnanti di religione (9.184). Si conferma in crescita anche il numero degli insegnanti di sostegno. È da tener presente che nella voce "scuola" sono inclusi anche gli Istituti di Formazione Artistica e Musicale.

Nel comparto Università, non destinatario di misure riduttive delle assunzioni, la crescita del triennio è di circa 5.000 unità (+3,87%).

Si rende ora necessario affrontare la questione degli addetti che non hanno contratti di lavoro a tempo indeterminato.

Nelle tabelle che seguono vengono riportati i dati relativi alle singole figure contrattuali. Nella tabella 3 sono indicate le unità annue di personale a tempo determinato e con contratti di formazione lavoro. Le “unità annue” si ottengono sommando (distintamente per categoria e sesso) i mesi lavorati dal personale che presta attività lavorativa a termine (tempo determinato, contratti di formazione-lavoro, lavori interinali, lavori socialmente utili) e dividendo il totale per 12 mesi dell’anno. In definitiva si tratta di lavoratori virtuali dato che una singola unità annua può essere coperta da più lavoratori.

Le Regioni e le Autonomie locali e il Servizio Sanitario Nazionale sono i settori che fanno maggiormente ricorso all’assunzione di personale a tempo determinato rispettivamente con 51.472 e 31.576 unità annue. Anche in questo caso si può far risalire il fenomeno al già citato blocco delle assunzioni.

TABELLA 3
Personale a tempo determinato e con contratti di formazione lavoro

Anni 2003-2005

Valori in “unità annue”

Comparto	Tempo Determinato			Formazione Lavoro			Totale		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Servizio Sanitario Nazionale	24.398	26.896	31.513	108	125	63	24.506	27.021	31.576
Enti pubblici non economici	1.909	2.314	2.277	1.414	1.323	1.086	3.323	3.637	3.363
Enti di ricerca	3.539	3.496	3.640	44	31	30	3.583	3.527	3.670
Regioni ed autonomie locali	41.336	44.076	49.447	1.440	1.822	2.025	42.776	45.898	51.472
Ministeri	6.124	6.253	6.106	0	51	17	6.124	6.304	6.123
Agenzie fiscali	1.806	1.648	1.634	31	321	1.565	1.837	1.969	3.199
Presidenza del Consiglio	220	100	15	0	0	0	220	100	15
Aziende Autonome	1.220	1.605	2.265	0	0	0	1.220	1.605	2.265
Università	5.852	6.880	6.452	0	0	0	5.852	6.880	6.452
Totale	86.404	93.268	103.349	3.037	3.673	4.786	89.441	96.941	108.135

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

Per quanto riguarda il personale estraneo che ha prestato servizio nella Pubblica amministrazione, rappresentato da lavoratori interinali e da lavoratori socialmente utili (tabella 4), va sottolineato che, da un punto di vista giuridico, il personale con contratto di fornitura di lavoro temporaneo (interinale) e i lavoratori adibiti a lavori socialmente utili (LSU) non instaurano rapporto di lavoro con le Amministrazioni pubbliche.

Il lavoro interinale è una forma di lavoro di recente introduzione nella Pubblica amministrazione ed è in crescita, pur mantenendosi su valori assoluti modesti rispetto alle altre forme di lavoro flessibile.

Per i lavoratori socialmente utili (LSU) si ha una progressiva riduzione originata dalle disposizioni che hanno sancito la progressiva chiusura dell'istituto ed il suo riassorbimento nell'ambito delle politiche attive del lavoro finalizzate alla stabilizzazione occupazionale. Le singole convenzioni stipulate a tal fine fra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e le Regioni possono prevedere l'assunzione di questo personale da parte non solo delle Amministrazioni pubbliche ma anche di soggetti privati (come ad esempio le cooperative sociali).

TABELLA 4

Personale estraneo che ha prestato servizio nella Pubblica amministrazione

Anni 2003-2005

Valori in unità annue

Comparto	Interinale			Lavoratori socialmente utili			Totale		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Servizio Sanitario Nazionale	1.286	1.960	2.476	1.002	910	510	2.288	2.870	2.986
Enti pubblici non economici	120	290	355	450	189	184	570	479	539
Enti di ricerca	3	7	6	0	0	0	3	7	6
Regioni ed autonomie locali	4.339	4.799	5.881	42.356	37.287	33.553	46.695	42.086	39.434
Ministeri	187	28	48	453	439	95	640	467	143
Università	193	265	301	402	195	115	595	460	416
Totale	6.128	7.351	9.067	44.663	39.020	34.459	50.791	46.371	43.526

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

I dati sui contratti di Collaborazione Coordinata e Continuativa (i cosiddetti Co. Co. Co.) si riferiscono al numero di contratti stipulati, e quindi non sono raffrontabili, né possono essere aggregati, con i dati relativi al personale con rapporto di lavoro flessibile che è rilevato in unità annue (tabella 5).

Il ricorso alle collaborazioni è da correlare anche alla necessità dell'apporto di specifiche professionalità non presenti nella Pubblica amministrazione; si è verificato un incremento di questa forma contrattuale. In realtà si fa spesso ricorso a questa forma contrattuale per ovviare ai problemi di personale. Ancora una volta si può ricercare la causa di questa problematica nelle normative che riguardano il blocco delle assunzioni.

A proposito dei Co. Co. Co. è interessante notare che il costo medio annuo a contratto era nel 2005 pari a circa 11.000 euro che corrispondono a circa 910 euro mensili. Questo è il cosiddetto popolo dei “milleuristi”, di coloro che il futuro lo possono soltanto sognare e non progettare.

TABELLA 5**Contratti di collaborazione coordinata e continuativa**

Anni 2003-2005

Valori in milioni unità contrattuali e in milioni di euro

Comparto	2003	2004	2005
Servizio Sanitario Nazionale	8.123	11.351	12.529
Regioni ed autonomie locali	45.866	48.522	47.737
Università	29.933	25.776	25.185
Altri comparti	5.682	5.659	7.788
Totale	89.604	91.308	93.239
Costo annuo lordo (milioni di €)	789,4	977,7	1.024,4

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

Tutte le considerazioni sulla numerosità dei “dipendenti pubblici” servono a chiarire i nodi da affrontare per poter svolgere un’analisi economica della spesa per i dipendenti della Pubblica amministrazione. Nel leggere le analisi che seguono occorre rammentare quanto sino ad ora è stato scritto e fare attenzione alle tipologie contrattuali di riferimento.

In un’analisi settoriale del costo del personale a tempo indeterminato (tabelle 6, 7 e 8) si nota come, pur calando leggermente il numero dei

dipendenti, la spesa sia aumentata a ritmi analoghi a quelli dell'inflazione. Questo ha portato il reddito lordo medio pro capite annuo (tabella 8) a crescere di circa mille euro in tre anni. Per la numerosità del personale il comparto che spende di più è quello della scuola, ma il reddito lordo annuo medio pro capite del settore è tra i più bassi (pari a 24.292 euro).

Il reddito medio pro capite annuo più alto spetta al comparto dei diplomatici e prefetti e al comparto dei magistrati che guadagnano rispettivamente 109.964 e 109.756 euro annui pro capite. Va comunque sottolineato che in queste due categorie sono inclusi soltanto gli inquadramenti dirigenziali e quindi il reddito medio risulta più alto.

I redditi medi più bassi spettano al comparto che raccoglie i Ministeri, le Agenzie fiscali e la Presidenza del Consiglio con 20.134 euro annui.

TABELLA 6

Totale addetti contrattualizzati a tempo indeterminato nel pubblico impiego per settore di attività

Anni 2003-2005

Comparto	2001	2002	2003	2004	2005
Servizio Sanitario Nazionale	688.378	692.684	687.179	687.585	688.570
Enti pubblici non economici	64.756	64.181	63.043	62.248	61.645
Enti di ricerca	17.528	17.087	17.156	16.928	16.689
Regioni ed autonomie locali	594.268	605.538	598.754	597.035	589.976
Ministeri, Agenzie, Presidenza	265.554	261.908	198.852	253.337	250.593
Aziende autonome	37.748	34.368	33.195	33.603	34.145
Scuola	1.142.680	1.139.713	1.126.952	1.129.474	1.136.229
Università	112.824	113.395	111.037	110.575	115.339
Corpi di Polizia	320.972	321.674	321.238	324.731	330.548
Forze armate	125.160	125.564	130.229	132.792	132.585
Magistratura	9.961	10.514	10.434	10.768	10.627
Diplomatici e prefetti	2.589	2.574	2.571	2.532	2.547
Totale	3.382.418	3.389.200	3.300.640	3.361.608	3.369.493

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

TABELLA 7
Retribuzioni lorde annue complessive per comparto

Anni 2003-2005

Valori in euro

Comparto	2003	2004	2005
Servizio Sanitario Nazionale	22.747.915.568	23.610.269.499	24.569.631.505
Enti pubblici non economici	2.268.778.567	2.237.854.603	2242945796
Enti di ricerca	610.765.531	612.331.950	598101799
Regioni ed autonomie locali	14.341.395.420	15.958.556.378	15.339.499.565
Ministeri, Agenzie, Presidenza	6.876.006.698	5.170.940.376	5.045.536.844
Aziende autonome	828.817.059	911.602.947	890.486.660
Scuola	27.508.339.052	27.392.103.253	27.601.817.831
Università	4.713.198.287	4.798.234.763	5.132.334.527
Corpi di Polizia	10.011.120.123	10.394.493.394	11.402.548.314
Forze armate	4.829.562.191	5.069.002.595	5.217.850.581
Magistratura	1.027.565.640	1.083.633.775	1.166.376.792
Diplomatici e prefetti	296.963.980	289.043.089	280.077.574
Totale	96.060.428.116	99.522.523.581	101.462.061.390

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

TABELLA 8
Retribuzione lorda annua pro capite dei dipendenti pubblici a tempo indeterminato per comparto

Anni 2003-2005

Valori in euro

Comparto	2003	2004	2005
Servizio Sanitario Nazionale	33.103	34.338	35.682
Enti pubblici non economici	35.988	35.951	36.385
Enti di ricerca	35.601	36.173	35.838
Regioni ed autonomie locali	23.952	26.730	26.000
Ministeri, Agenzie, Presidenza	34.579	20.411	20.134
Aziende autonome	24.968	27.129	26.080
Scuola	24.410	24.252	24.292
Università	42.447	43.393	44.498
Corpi di Polizia	31.164	32.010	34.496
Forze armate	37.085	38.172	39.355
Magistratura	98.482	100.635	109.756
Diplomatici e prefetti	115.505	114.156	109.964
Totale	29.104	29.606	30.112

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

I dati sino ad ora analizzati sono disaggregati per settore, ma aggregati per classe contrattuale (non si fa distinzione tra dirigenti,

impiegati, ecc.) e il valore medio non rappresenta in maniera completa la complessa struttura del lavoro nella Pubblica amministrazione.

Tuttavia è possibile fare alcune importanti considerazioni.

In primo luogo si può ben notare che nel triennio considerato non si è avuto lo stesso incremento del reddito lordo annuo pro capite in tutti i comparti.

L'incremento più forte di 11.274 euro (+11,4%) si è avuto nella magistratura. Un aumento di oltre il doppio del tasso di inflazione è da considerarsi quanto meno eccessivo soprattutto per stipendi già alti.

A questo proposito si rammenta che l'indennità parlamentare (comunemente definita stipendio dei parlamentari), prevista dalla Costituzione all'art. 69, è determinata in base alla legge n. 1261 del 31 ottobre 1965. Tale indennità è fissata in misura non superiore al trattamento complessivo massimo annuo lordo dei magistrati con funzioni di presidente di Sezione della Corte di Cassazione ed equiparate.

In definitiva, se un parlamentare vuole aumentare il proprio stipendio deve aumentare lo stipendio dei presidenti di Sezione della Corte di Cassazione e, a cascata, di tutti gli altri.

Un forte incremento si è avuto anche nel caso dei Corpi di Polizia (+10%), ma in valore assoluto si è concretizzato in circa 3.300 euro annui.

Valori negativi si sono registrati nel comparto della scuola (-0,5%), diplomatici e prefetti (-4,8%), Ministeri, Agenzie e Presidenza del Consiglio (-41,8%). La riduzione molto alta che ha toccato i ministeri, Agenzie e Presidenza del Consiglio è dovuta dalla combinazione di tre fattori: il riordino organizzativo che è avvenuto con il governo Berlusconi e la contemporanea riduzione di lavori a tempo indeterminato a favore di un aumento dei lavoratori precari.

LA SPESA PER PERSONALE DIVISA PER CLASSE CONTRATTUALE

L'analisi della spesa per il personale della Pubblica amministrazione divisa per classi contrattuali è importante per analizzare meglio la struttura economico-finanziaria della spesa per il personale nei vari comparti di cui la Pubblica amministrazione si compone.

Per rendere più agevole la lettura dei dati sono state individuate tre classi: dirigenti, non dirigenti e profili atipici. Con quest'ultima dicitura si intende indicare tutti i lavoratori che sono inquadrati a vario titolo nella Pubblica amministrazione, ma la cui tipologia contrattuale è diversa da quella del contratto a tempo indeterminato.

Il raffronto tra i due anni di riferimento (il 2000 e il 2005) permette di analizzare i costi non solo in termini statici, ma anche in termini dinamici.

Per ciascun comparto sarà analizzata la spesa di tre principali profili contrattuali. Solo nel caso del Servizio Sanitario Nazionale è stato aggiunto il profilo dei dirigenti medici. Tale distinzione si è resa necessaria sia per il ruolo che questi occupano nelle strutture sanitarie, sia per l'entità della spesa a loro imputata.

In altri comparti (Magistrature, Segretari comunali, Prefetti e Diplomatici) sono presenti solamente profili dirigenziali. Questa precisazione è importante poiché sono gli stessi comparti in cui si registrano gli stipendi medi più alti.

MINISTERI, AGENZIE FISCALI E PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Nella tabella 1 è riportata la struttura dei costi per il personale di Ministeri, Agenzie fiscali e Presidenza del Consiglio dei Ministri. La spesa che maggiormente è cresciuta riguarda il personale con profili atipici che passa da 71,5 a 164 milioni di euro (pari ad una crescita di quasi il 130%).

Anche i costi per la dirigenza sono aumentati in maniera considerevole (quasi raddoppiando), ma in valore assoluto risultano molto più contenuti della spesa per il personale non dirigente che nel 2005 è di circa 6,4 miliardi di euro.

TABELLA 1

Ammontare della spesa per reddito lordo disponibile dei dipendenti pubblici di Ministeri, Agenzie fiscali e Presidenza del Consiglio dei Ministri, per qualifica

Anni 2000 e 2005

Valori in milioni di euro e %

Indicazioni	Dirigenti	Non dirigenti	Profili atipici	Totale
2000	276,00	5.769,60	71,50	6.117,10
2005	546,12	6.407,61	164,03	7.117,76
Variazione (V.A.)	270,12	638,01	92,53	1.000,66
Variazione %	97,9%	11,1%	129,4%	16,4%

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

SCUOLA E ACCADEMIE DI FORMAZIONE ARTISTICA E MUSICALE

Come già in precedenza indicato, la scuola è il settore con la maggior presenza di personale in generale e in particolare di personale con contratti diversi da quelli a tempo indeterminato. Questo dato si evidenzia anche nella spesa che supera di gran lunga quella per il personale dirigente ed è aumentata in maniera esponenziale dal 2000 al 2005. Il costo maggiore è comunque rappresentato dalla spesa per personale non dirigente che ammonta a circa 26.9 miliardi di euro. Nel complesso la spesa totale è cresciuta nel quinquennio del 37%.

TABELLA 2

Ammontare della spesa per reddito lordo disponibile dei dipendenti pubblici di Scuola e AFAM per qualifica

Anni 2000 e 2005

Valori in milioni di euro e %

Indicazioni	Dirigenti	Non dirigenti	Profili atipici	Totale
2000	401,30	20.410,00	0,00	20.811,30
2005	731,38	26.870,44	908,62	28.510,44
Variazione (V.A.)	330,08	6.460,44	908,62	7.699,14
Variazione %	82,3%	31,7%	-	37,0%

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

Come già accennato, nel caso del Servizio Sanitario Nazionale le classi individuate sono quattro anziché tre, poiché si è ritenuto necessario distinguere tra dirigenti non medici e dirigenti medici. Tale differenziazione deriva da una forte connotazione e differenziazione dei ruoli all'interno delle strutture sanitarie e dalla consistenza della spesa.

Nella tabella 3 si nota come la spesa per dirigenti non medici è cresciuta in maniera superiore rispetto alla spesa per dirigenti medici, ma il dato che di nuovo risalta è la crescita esponenziale della spesa per personale con profili atipici che passa da 35,30 a 857,87 milioni di euro.

Pur consapevoli del fatto che i temi della Sanità italiana non possono essere sintetizzati in un semplice schema di spesa, appare tuttavia emblematico che una parte consistente della spesa per il personale (circa il 3,4%) in un settore delicato come questo sia destinata a personale atipico che evidentemente ha più possibilità di sfuggire a controlli di tipo sanitario.

TABELLA 3

Ammontare della spesa per reddito lordo disponibile dei dipendenti pubblici del Servizio Sanitario Nazionale, per qualifica

Anni 2000 e 2005

Valori in milioni di euro e %

Indicazioni	Dirigenti	Dirigenti medici	Non dirigenti	Profili atipici	Totale
2000	911,40	6.289,90	11.469,30	35,30	18.705,90
2005	1.401,58	9.238,49	13.759,13	857,87	25.257,07
Variazione (V.A.)	490,18	2.948,59	2.289,83	822,57	6.551,17
Variazione %	53,8%	46,9%	20,0%	-	35,0%

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

AUTONOMIE TERRITORIALI

Le Autonomie territoriali sono tra gli istituti che hanno ridotto in maniera drastica la spesa per il personale in qualsiasi fascia.

Il susseguirsi di Leggi finanziarie “taglia spese” che agiscono sui trasferimenti agli Enti locali a seguito del blocco delle assunzioni hanno prodotto un drastico risparmio sulle spesa per il personale. Anche il ricorso a profili atipici si è notevolmente ridotto con un calo del 93% della spesa (passando da 908,32 a 63,90 milioni di euro).

TABELLA 4

Ammontare della spesa per reddito lordo disponibile dei dipendenti pubblici delle Autonomie territoriali, per qualifica

Anni 2000 e 2005

Valori in Milioni di Euro e %

Indicazioni	Dirigenti	Non dirigenti	Profili atipici	Totale
2000	968,94	13.746,71	908,32	15.623,97
2005	699,40	12.511,10	63,90	13.274,40
Variazione (V.A.)	-269,54	-1.235,61	-844,42	-2.349,57
Variazione %	-28,2%	-9,0%	-93,0%	-15,0%

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

CORPI DI POLIZIA

Per quanto riguarda i Corpi di Polizia, risalta come la spesa per profili atipici sia aumentata di oltre cinque volte passando da 27,7 a 186,7

milioni di euro. Anche la spesa per dirigenti è aumentata in maniera consistente (+79%). Nel complesso la spesa per il personale di polizia è aumentata del 41% passando da 8 a 11 miliardi di euro.

TABELLA 5

Ammontare della spesa per reddito lordo disponibile dei dipendenti pubblici dei Corpi di Polizia, per qualifica

Anni 2000 e 2005

Valori in milioni di euro e %

Indicazioni	Dirigenti	Non dirigenti	Profili atipici	Totale
2000	82,60	7.965,30	27,70	8.075,60
2005	148,22	11.087,65	186,69	11.422,56
Variazione (V.A.)	65,62	3.122,35	158,99	3.346,96
Variazione %	79,4%	39,2%	574,0%	41,4%

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

FORZE ARMATE

Per quanto riguarda le Forze armate è opportuno ricordare che tra il 2000 e il 2005 si è abbandonato il sistema della leva obbligatoria privilegiando quello della professionalizzazione. Questo ha implicato un aumento dei costi in generale e un maggior ricorso a personale esterno alle Forze armate. Questo dato è messo in evidenza dall'aumento della spesa per profili atipici che passa da 32,2 a 498,4 milioni di euro con un aumento della spesa nel 2005 pari a sei volte quella del 2000.

TABELLA 6

Ammontare della spesa per reddito lordo disponibile dei dipendenti pubblici delle Forze armate, per qualifica

Anni 2000 e 2005

Valori in milioni di euro e %

Indicazioni	Dirigenti	Non dirigenti	Profili atipici	Totale
2000	164,40	3.160,00	32,20	3.356,60
2005	220,13	4.508,28	489,44	5.217,85
Variazione (V.A.)	55,73	1.348,28	357,24	1.861,25
Variazione %	33,9%	42,7%		55,5%

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

UNIVERSITÀ

Anche le Università hanno aumentato di quasi quattro volte (+374%) la spesa per lavoratori con profili atipici, mentre la spesa per dirigenti e non dirigenti è aumentata rispettivamente del 38,7% e del 23,8%.

Per quanto riguarda le Università va tenuto presente che in seguito al proliferare dei corsi causato dalla recente riforma Moratti, il ricorso a personale docente a contratto, non inquadrato negli organigrammi delle Università, è aumentato in maniera considerevole. Per le Università, i profili atipici rappresentano comunque una piccola parte della spesa per il personale.

TABELLA 7

Ammontare della spesa per reddito lordo disponibile dei dipendenti pubblici dell' Università, per qualifica

Anni 2000 e 2005

Valori in milioni di euro e %

Indicazioni	Dirigenti	Non dirigenti	Profili atipici	Totale
2000	2.550,30	1.255,90	32,40	3.838,60
2005	3.536,93	1.554,54	153,70	5.245,17
Variazione (V.A.)	986,63	298,64	121,30	1.406,57
Variazione %	38,7%	23,8%	374,4%	36,6%

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI

Anche nel caso degli Enti pubblici non economici si è avuta una forte crescita del personale atipico e il valore assoluto della spesa ammonta a circa la metà di quella per i dirigenti (85 milioni per i profili atipici e 173 milioni per i dirigenti).

La spesa per i profili non dirigenziali è comunque quella più consistente (1,8 miliardi di euro).

TABELLA 8

Ammontare della spesa per reddito lordo disponibile dei dipendenti pubblici degli Enti pubblici non economici, per qualifica

Anni 2000 e 2005

Valori in milioni di euro e %

Indicazioni	Dirigenti	Non dirigenti	Profili atipici	Totale
2000	104,60	1.614,70	47,50	1.766,80
2005	172,89	1.825,61	85,06	2.083,56
Variazione (V.A.)	68,29	210,91	37,56	316,76
Variazione %	65,3%	13,1%	79,1%	17,9%

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

AZIENDE AUTONOME

Nelle Aziende autonome la spesa per personale atipico è tripla rispetto a quella per dirigenti. In questo caso si può notare un vero e proprio processo di sostituzione tra lavoratori a tempo indeterminato e lavoratori atipici. Infatti tra il 2000 e il 2005 a fronte di un aumento della spesa per profili atipici si è avuta una riduzione della spesa per profili non dirigenti di oltre il 31%.

TABELLA 9

Ammontare della spesa per reddito lordo disponibile dei dipendenti pubblici delle Aziende autonome, per qualifica

Anni 2000 e 2005

Valori in milioni di euro e %

Indicazioni	Dirigenti	Non dirigenti	Profili atipici	Totale
2000	15,50	905,10	0,00	920,60
2005	20,07	873,75	60,67	954,49
Variazione (V.A.)	4,57	-31,35	60,67	33,89
Variazione %	29,5%	-3,5%		3,7%

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

ENTI DI RICERCA

Anche gli Enti di ricerca fanno largo uso del personale atipico e la spesa per questa voce è stata nel 2005 pari a 90,5 milioni di euro (oltre il quadruplo di quella per dirigenti) contro i 5,1 milioni del 2000. Le note

difficoltà del settore della ricerca in Italia sono qui ancora più evidenti. La ricerca, infatti, è un settore che normalmente esige un'ottica di lungo periodo che è difficilmente conciliabile con rapporti di lavoro di breve durata.

TABELLA 10

Ammontare della spesa per reddito lordo disponibile dei dipendenti pubblici degli Enti di ricerca, per qualifica

Anni 2000 e 2005

Valori in milioni di euro e %

Indicazioni	Dirigenti	Non dirigenti	Profili atipici	Totale
2000	12,50	537,60	5,10	555,20
2005	20,68	574,92	90,56	686,16
Variazione (V.A.)	8,18	37,32	85,46	130,96
Variazione %	65,4%	6,9%		23,6%

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

MAGISTRATURA

Per quanto riguarda il comparto della magistratura, come pure per i segretari comunali, i prefetti e i diplomatici, il profilo contrattuale è soltanto quello dirigenziale. Pur trattandosi dello stesso livello contrattuale, la spesa nei vari comparti ha variazioni molto diverse.

Nel caso dei magistrati, nel 2005 sono stati spesi oltre 1,1 miliardi di euro e rispetto al 2000 si è avuto un incremento della spesa che sfiora il 40%. Come evidenziato in precedenza, i magistrati sono tra i funzionari meglio pagati e l'incremento della spesa per il reddito lordo disponibile è stato superiore ai ritmi dell'inflazione. D'altra parte, non risulta che dal 2000 al 2005 ci sia stato un significativo incremento dei magistrati in Italia.

Anche per i segretari comunali l'incremento della spesa è stato di oltre il 33% passando da 272 a 363 milioni di euro. Ancora una volta si notano incrementi della spesa ben superiori ai ritmi di crescita del costo della vita.

Lo stesso discorso vale per i prefetti per la cui retribuzione la spesa aumenta di oltre il 70%.

Infine tocca ai diplomatici per le cui retribuzioni nel 2005 si spendono 165 milioni di euro contro i 36,6 del 2000.

TABELLA 11

Ammontare della spesa per reddito lordo disponibile dei dipendenti pubblici della Magistratura, per qualifica

Anni 2000 e 2005

Valori in milioni di euro e %

Indicazioni	Dirigenti
2000	836,30
2005	1.166,38
Variazione (V.A.)	330,08
Variazione %	39,5%

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

TABELLA 12

Ammontare della spesa per reddito lordo disponibile dei dipendenti pubblici dei Segretari comunali, per qualifica

Anni 2000 e 2005

Valori in milioni di euro e %

Indicazioni	Dirigenti
2000	271,90
2005	363,44
Variazione (V.A.)	91,54
Variazione %	33,7%

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

TABELLA 13

Ammontare della spesa per reddito lordo disponibile dei dipendenti pubblici nella Carriera prefettizia, per qualifica

Anni 2000 e 2005

Valori in milioni di euro e %

Indicazioni	Dirigenti
2000	67,70
2005	115,14
Variazione (V.A.)	47,44
Variazione %	70,1%

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

TABELLA 14

Ammontare della spesa per reddito lordo disponibile dei dipendenti pubblici nella Carriera diplomatica, per qualifica

Anni 2000 e 2005

Valori in milioni di euro e %

Indicazioni	Dirigenti
2000	36,6
2005	164,94
Variazione (V.A.)	128,34
Variazione %	350,7%

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Ragioneria Generale dello Stato.

L'analisi per profili contrattuali ci dà un quadro un po' più preciso della struttura organizzativa che caratterizza la Pubblica amministrazione. In particolare spicca, nella gran parte dei casi, il forte incremento delle tipologie contrattuali diverse dal contratto a tempo indeterminato.

Paradossalmente, però, accanto ad un alleggerimento del costo del lavoro si nota un generalizzato incremento della spesa, come se i risparmi di cui si fanno carico i lavoratori atipici, vengano poi ridistribuiti tra i lavoratori a tempo indeterminato.

L' ISTITUTO DELLA DELEGIFICAZIONE

NOZIONE GIURIDICA

L'istituto della delegificazione «è sostanzialmente caratterizzato dalla scelta, operata dal legislatore, di affidare ad una fonte più agibile e spedita, qual è l'atto regolamentare, la disciplina di materie che non si ritiene più utile riservare a fonti primarie; pertanto, è connaturale all'istituto che la potestà normativa conferita al Governo – ferma restando, ovviamente, la possibilità di diverse scelte successive – abbia carattere permanente e non temporaneo» (Corte dei Conti, sez. controllo St., 12 ottobre 1994, n. 102).

Perché tale trasferimento di competenze in materia normativa possa avvenire è necessaria l'approvazione di una legge-delega, nella quale il legislatore è tenuto a:

- indicare in maniera del tutto “chiara” e “trasparente” quale sia la materia oggetto della delega;
- fissare le “norme generali” di ordinamento della materia, che costituiranno le linee guida del successivo intervento normativo dei regolamenti;
- indicare esplicitamente l'abrogazione della legge che regola la materia o l'abbassamento del rango del contenuto normativo della stessa, dandogli valore di regolamento.

Indicare in maniera “chiara e trasparente” quale sia la materia oggetto della delega, così come stabilire a priori delle “norme generali” e dei principi direttivi, sono entrambi strumenti che consentono al Parlamento di definire i confini entro i quali i successivi interventi regolamentari, del Governo o delle Amministrazioni pubbliche, potranno muoversi, sia

relativamente all'oggetto di tali interventi, sia, fatto non meno importante, relativamente al loro contenuto.

Stabilire l'abrogazione della legge o, in alternativa, abbassarne di rango il contenuto normativo, è invece indispensabile nell'ipotesi in cui le due diverse fonti normative (le leggi e i regolamenti) contengano delle disposizioni in contraddizione tra loro. Nella gerarchia delle fonti normative, alla legge è attribuito un più alto rango rispetto al regolamento, per cui, nel caso in cui i contenuti di quest'ultimo dovessero essere in contraddizione con quelli della legge, sarebbe quest'ultima ad avere valenza normativa.

NORMATIVA DAL 1988 AD OGGI

Sul piano giuridico, è possibile tracciare un percorso normativo dall'introduzione dell'istituto della delegificazione (legge 23 agosto 1988, n.400) alla sua concreta e più ampia applicazione, prima nel settore amministrativo, in materia di procedure (legge 7 agosto 1990, n.241); successivamente nel settore delle indennità d'espropriazione (legge 8 agosto 1992, n.359); ed infine nel settore degli appalti (legge 11 febbraio 1994, n.109).

È però nel settore del pubblico impiego che l'istituto della delegificazione si è maggiormente sviluppato, grazie soprattutto all'approvazione, tra il 1997 ed il 1998, di tre leggi fortemente volute dall'onorevole Franco Bassanini, che in quegli stessi anni ha ricoperto da prima la carica di Ministro per la Funzione Pubblica e gli Affari Regionali nel Governo presieduto da Romano Prodi (1996-1997); successivamente quella di Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio nel Governo presieduto da Massimo D'Alema (1998-1999); ed infine quella di Ministro per la Funzione Pubblica nel secondo Governo presieduto da Massimo D'Alema e nel successivo Governo presieduto da Giuliano Amato (1999-2001).

La prima delle leggi sopra menzionate, la legge 15 marzo 1997, n. 59, nota anche come "legge Bassanini", traccia un percorso di particolare valenza verso la riforma della Pubblica amministrazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi. La legge-delega Bassanini, infatti, affida al Governo il compito di emanare una serie di decreti legislativi in materia di decentramento amministrativo,

riorganizzazione della struttura dei Ministeri e degli Enti pubblici nazionali, riorganizzazione dei procedimenti, pubblico impiego, autonomia scolastica e ricerca scientifica. A Costituzione invariata trasferisce alle Regioni, alle Province ed agli Enti locali molte funzioni “strategiche” sino a quel momento gestite dallo Stato. Vanno proprio in questa direzione:

- il conferimento a Regioni ed Enti intermedi di «tutte le funzioni e compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità e tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici» (art.1);
- l’obbligo delle Regioni di delegare, agli Enti territoriali e locali, tutte le funzioni, tra quelle sopra menzionate, che non richiedono l’unitario esercizio a livello regionale (art.4);
- l’accrescimento del ruolo della Conferenza Stato-Regione: attribuendo ad essa maggiori poteri e funzioni, in primis attraverso la partecipazione della medesima a tutti i processi decisionali d’interesse regionale, almeno a livello d’attività consultiva obbligatoria (art.9);
- la realizzazione della rete informatica unitaria della Pubblica amministrazione, della quale è incaricata l’Autorità per l’informatica nella Pubblica amministrazione, al fine di «soddisfare esigenze di coordinamento, qualificata competenza e indipendenza di giudizio» (art.15);
- l’obbligo di organizzare un sistema informativo statistico di supporto alle verifiche interne sull’andamento della gestione dell’Amministrazione, attraverso l’istituzione di sistemi per la valutazione, sulla base di parametri oggettivi, dei risultati dell’attività amministrativa (art.17).

Così come la “legge Bassanini”, anche la legge 15 maggio 1997, n. 127, nota come “legge Bassanini-bis”, contiene un numero notevole di misure volte a snellire l’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo. Applicando il principio della delegificazione, si delega al Governo il compito di adottare, attraverso uno o più regolamenti, provvedimenti per la semplificazione e l’ulteriore

snellimento dell'attività amministrativa (art.1). Secondo quanto stabilito dalla suddetta legge, tale semplificazione amministrativa deve avvenire fissando nuove norme sia per le dichiarazioni di stato civile e di certificazione anagrafica (art. 2), sia per le dichiarazioni sostitutive e per le domande d'ammissione agli impieghi (art.3). La legge impone inoltre al Governo di attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi:

- eliminazione o riduzione dei certificati o delle certificazioni richieste ai soggetti interessati all'adozione di provvedimenti amministrativi, o all'acquisizione di vantaggi, benefici economici o altre utilità erogati da soggetti pubblici o gestori o esercenti di pubblici servizi;
- ampliamento delle categorie di stati, fatti, qualità personali comprovabili dagli interessati con dichiarazioni sostitutive di certificazioni;
- modifica delle disposizioni normative e regolamentari sui procedimenti amministrativi, al fine di evitare che le misure di semplificazione comportino oneri o ritardi nell'adozione dell'atto amministrativo;
- indicazione esplicita delle norme abrogate.

La successiva legge 16 giugno 1998, n. 191, nota come “legge Bassanini-ter”, contiene per lo più modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n.59 e 15 maggio 1997, n.127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle Pubbliche amministrazioni, oltre ad alcune disposizioni in materia scolastica.

DALLA NORMATIVA ALLA SUA APPLICAZIONE

Nel primo paragrafo si è definita la delegificazione come l'istituto attraverso il quale avviene il trasferimento della competenza in materia di regolamentazione di talune materie, che non siano coperte da riserva di legge, dalla fonte legislativa primaria, costituita dalle leggi approvate dal Parlamento, alla fonte legislativa secondaria, costituita dai regolamenti approvati dal Governo o dalle Amministrazioni pubbliche.

Gli effetti riconducibili a tale istituto sono quindi:

- la redistribuzione del potere normativo, a discapito del Parlamento ed a favore di Governo ed Amministrazioni

pubbliche, alle quali è affidata la regolamentazione di materie precedentemente di esclusiva o prevalente competenza del Parlamento;

- lo snellimento dell'attività normativa, attraverso la sostituzione dei complessi e lunghi iter-legislativi con i più snelli e veloci iter-regolamentari.

Fermo restando la ridefinizione dei ruoli normativi di Parlamento, Governo ed Amministrazioni pubbliche, il rischio che il potere legislativo secondario possa prendere il sopravvento sul potere legislativo primario è scongiurato, per lo meno in linea teorica, dalla obbligatorietà dell'approvazione da parte del Parlamento di leggi-delega.

Quest'ultime, infatti, consentono di circoscrivere l'operato del Governo e delle Amministrazioni pubbliche, attraverso l'indicazione "chiara e trasparente" della materia oggetto della delega, nonché di norme e principi ai quali i successivi interventi regolamentari devono attenersi.

Tutt'altro che scontato è invece l'effetto che l'istituto della delegificazione produce sul numero complessivo di norme in vigore nel nostro ordinamento, che da recenti stime sarebbe di circa 200.000 disposizioni, tra primarie e secondarie (Centro documentazione dell'Eurispes, 2007).

In altri termini, ci si domanda se tale istituto possa essere uno strumento valido ai fini della lotta all'inflazione normativa, che caratterizza il nostro sistema più di qualsiasi altro sistema giuridico europeo, da affiancare ad altri strumenti quali l'abrogazione delle norme e la semplificazione dei procedimenti amministrativi.

In quest'ottica va sottolineato come l'istituto della delegificazione potrebbe portare ad una riduzione del numero complessivo di norme in vigore, così come favorire l'accentuarsi ulteriore del fenomeno dell'inflazione normativa. Questo perché se è vero che attraverso di esso va sostituendosi al complesso iter-legislativo il più snello e veloce iter-regolamentare, è altresì vero che gli effetti di tale cambiamento potrebbero essere diametralmente opposti:

- da un lato diviene più facile modificare le regole dettate dal nostro ordinamento per adattare alle nuove necessità che vanno manifestandosi volta per volta. In questo caso la delegificazione costituirebbe un efficace strumento di lotta all'inflazione normativa;

- d'altro canto, questa stessa facilità potrebbe favorire una crescita incontrollata dell'attività regolamentare del Governo e delle singole Amministrazioni pubbliche, con il conseguente ed ulteriore accentuarsi del fenomeno della inflazione normativa.

Si consideri in particolare l'ambito nel quale l'istituto della delegificazione è stato maggiormente utilizzato, quello della Contabilità pubblica ed ancora più quello della organizzazione dell'Amministrazione pubblica ("legge Bassanini", "legge Bassanini-bis", "legge Bassanini-ter"). Una parte preponderante della normativa approvata, in materia di Amministrazione pubblica e Contabilità pubblica, negli ultimi venti anni, si fonda:

- sui decreti (legislativi, ministeriali, interministeriali, della presidenza del Consiglio della Repubblica e delle Giunte regionali e provinciali), che da soli costituiscono oltre la metà dei provvedimenti normativi dettati dal legislatore per le materie di cui sopra (52,87%);
- sulle leggi (nazionali, provinciali, regionali, costituzionali), seppure in misura minore rispetto ai decreti (20,78%);
- solo marginalmente sui regolamenti (regionali, finanziari, comunitari), che delle tre diverse fonti normative è quella meno rappresentata (2,65%);
- in maniera piuttosto marcata su una serie di altri provvedimenti normativi, che complessivamente pesano per il 23,7% sul numero complessivo di provvedimenti normativi, e che comprendono, tra gli altri: circolari, atti di indirizzo, istruzioni, direttive e delibere.

TABELLA 1

Numero di provvedimenti normativi in materia di Contabilità ed Amministrazione pubblica per tipologia di intervento

Anni 1986-2006

Valori assoluti e percentuali

Tipologia	V.A.	%
Leggi	455	20,78
Decreti	1.158	52,87
Regolamenti	58	2,65
Altra tipologia	519	23,70
Totale	2.190	100,00

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze.

In conformità a tali risultati è opportuno sottolineare come complessivamente sia il potere legislativo, e non il potere regolamentare, ad avere un ruolo chiave nella normativa in materia di Amministrazione pubblica e Contabilità pubblica.

Il passaggio successivo consiste nel verificare se la “legge Bassanini”, la “legge Bassanini-bis” e la “legge Bassanini-ter” abbiano portato ad un’effettiva redistribuzione normativa tra fonte legislativa primaria e fonte legislativa secondaria e se, a tale redistribuzione, sia o meno seguita una semplificazione normativa.

Scorporando il dato relativo al numero complessivo di interventi effettuati in materia di organizzazione dell’Amministrazione pubblica per anni, oltre che per tipologia normativa, si ottengono i risultati riportati nella tabella 2 e nel grafico 1, che dimostrano come:

- a) il numero complessivo di provvedimenti normativi approvati è passato da 177 (anni 1986-1989) a 800 (2002-2006), a dimostrazione della forza con la quale il fenomeno dell’inflazione normativa si sia manifestato nell’ultimo ventennio in Italia;
- b) il peso che il numero delle leggi ha avuto, sull’entità complessiva della normativa prodotta periodo per periodo, è andato sempre più ridimensionandosi. Infatti, se il 1986 ed il 1989 le leggi costituivano il 35,59% delle fonti normative in materia di Amministrazione pubblica, tale percentuale in seguito si è ridotta, fino a raggiungere, tra il 2002 ed il 2006, il 14,75%;
- c) lo stesso ridimensionamento, sebbene in misura minore, ha interessato anche i decreti. Quest’ultimi costituivano il 58,76% degli interventi normativi approvati tra il 1986 ed il 1989, mentre nell’ultimo periodo, tra il 2002 ed il 2006, tale percentuale è del 48,37%, con una riduzione di circa dieci punti percentuali.
- d) viceversa, il peso dei regolamenti sul numero complessivo di interventi normativi in materia di Amministrazione e Contabilità pubblica, è aumentato nel corso degli anni. In particolare va sottolineata la crescita sensibile che si è avuta in concomitanza con l’approvazione della “legge Bassanini”, “legge Bassanini-bis” e “legge Bassanini-ter”. Prima del 1997 i regolamenti approvati erano solamente cinque; in seguito il loro numero è aumentato,

arrivando prima a 20, tra il 1998 ed il 2001, e successivamente a 33, tra il 2002 ed il 2006.

TABELLA 2

Numero di provvedimenti normativi in materia di Contabilità ed Amministrazione pubblica per tipologia ed anno

Anni 1986-2006

Valori assoluti

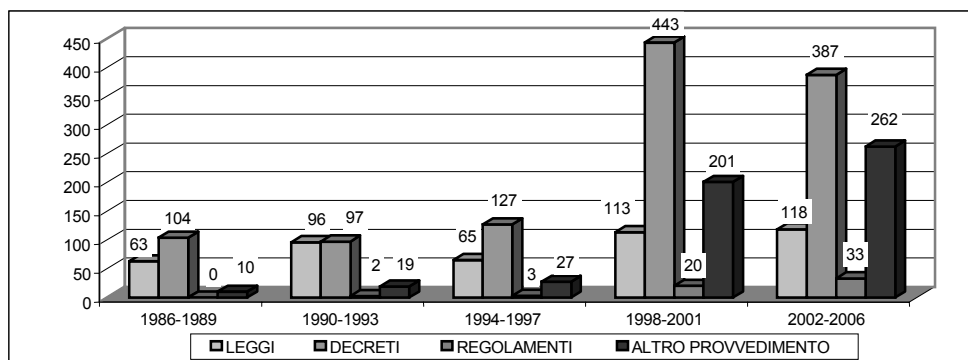
Tipologia	Anni					Totale
	1986-1989	1990-1993	1994-1997	1998-2001	2002-2006	
Leggi	63	96	65	113	118	455
Decreti	104	97	127	443	387	1.158
Regolamenti	0	2	3	20	33	58
Altra tipologia	10	19	27	201	262	519
Totale	117	214	222	777	800	2.190

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze.

GRAFICO 1

Numero di provvedimenti normativi in materia di Contabilità ed Amministrazione pubblica per tipologia ed anno

Anni 1986-2006



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero dell' Economia e delle Finanze.

UNA OCCASIONE MANCATA... PER ORA

I risultati sopra descritti mettono in luce anzitutto la gravità del fenomeno dell'inflazione normativa in Italia, con un aumento degli

interventi in materia di Contabilità ed Amministrazione pubblica, di circa il 450% negli ultimi venti anni.

Siamo di fronte ad un fenomeno di sovrapproduzione normativa che ha assunto dimensioni preoccupanti, tanto da rendere indispensabile e non più rinviabile la definizione di una strategia d'intervento che assicuri per lo meno una sua attenuazione.

Va rilevato come non si tratti esclusivamente di una quantità eccessiva di disposizioni normative, che già di per sé costituirebbe un problema non di poco conto, ma anche di un numero eccessivo di fonti normative. Il più delle volte, infatti, conoscere la normativa che disciplina una data materia, significa districarsi tra leggi costituzionali, leggi regionali, leggi provinciali, decreti legge, direttive comunitarie, regolamenti ed altre decine di fonti. A questo si aggiunga, come ulteriore elemento di criticità della normativa in Italia, l'inadeguatezza del sistema informativo dell'Amministrazione pubblica, che rende difficile, se non impossibile, l'accesso a tali disposizioni normative da parte del comune cittadino.

Con questi presupposti è inevitabile che si presentino, aggravandosi nel tempo, elementi di criticità che si ripercuotono sul corretto ed efficiente funzionamento dell'Amministrazione pubblica.

L'inflazione normativa genera incertezza sulle modalità d'attuazione degli atti amministrativi, anche quelli di minore importanza. L'incertezza, a sua volta, rallenta l'attività amministrativa, a discapito della sua capacità di adeguarsi ai sempre più repentini cambiamenti della società.

Il rischio è che la stessa inefficienza si tramuti con il passare del tempo in immobilismo: se per ciascun atto amministrativo è necessaria la perfetta conoscenza della normativa prevista per quel dato provvedimento, oltre a tempi lunghi d'attuazione, è molto probabile che chi ne dovrebbe essere il fautore, preferisca non fare nulla piuttosto che destinare risorse, umane e finanziarie, al suo compimento.

Rispetto a tale problematica, l'introduzione nel nostro ordinamento dell'istituto della delegificazione non ha sortito gli effetti sperati.

Per quanto sia indiscutibile un ridimensionamento del ruolo del potere legislativo, a favore del potere regolamentare, nella definizione della normativa in materia di Amministrazione pubblica, tale ridimensionamento non si è manifestato con l'intensità e la forza

necessaria perché si possa parlare di un radicale cambiamento rispetto alla situazione preesistente.

Inoltre, per quanto il numero di regolamenti approvati sia indubbiamente aumentato a seguito dell'approvazione della "legge Bassanini", esso rimane ancora di gran lunga inferiore a quello delle leggi, così come dei decreti, a dimostrazione di come il potere legislativo sia tuttora preponderante rispetto a quello regolamentare.

Ancora più evidente è il fatto che l'istituto della delegificazione, che sulla carta avrebbe dovuto costituire un valido strumento di lotta all'inflazione normativa, ha invece favorito l'ulteriore accentuarsi di tale fenomeno. Questo avviene perché il trasferimento delle competenze normative tra potere legislativo e potere regolamentare ha comportato il sostituirsi all'iter-legislativo del più veloce iter-regolamentare, con il risultato di favorire un aumento incontrollato dell'utilizzo di quest'ultimo e quindi un incremento del corpo normativo complessivo.

Fermo restando i risultati non del tutto soddisfacenti della riforma del sistema normativo prevista dalla "legge Bassanini", va rilevato come le ragioni di questo insuccesso non vadano esclusivamente ricercate nell'inefficacia dell'istituto della delegificazione quale strumento di lotta all'inflazione normativa. Sarebbe sbagliato non tenere conto di come si tratti di una riforma che ha dovuto confrontarsi con una realtà, quella dell'ordinamento italiano, nella quale il ruolo normativo del Parlamento è da sempre considerato come preminente rispetto a quello dei Governi e delle Amministrazioni pubbliche. Visto in quest'ottica, è prematuro dare un giudizio irrevocabile sulla riforma Bassanini, dal momento che i grandi cambiamenti richiedono lunghi periodi di tempo perché si realizzino completamente, probabilmente più dei dieci anni che sono trascorsi dal giorno in cui si parlò per la prima volta di delegificazione.

LA FORMAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

PREMESSA

Fermo restando la molteplicità di fatti e di iniziative che, di volta in volta, si richiamano al termine «formazione», il ruolo che storicamente viene ad essa attribuito è sempre stato quello di strumento indispensabile ed irrinunciabile di crescita del singolo individuo e, quindi, in prospettiva, dell'intera società.

Le ragioni della sua importanza sono riconducibili al rapporto di causa-effetto che, quale che sia la circostanza nella quale la formazione viene manifestandosi, s'instaura tra essa ed altri due aspetti molto radicati nella società contemporanea: la professionalità e l'efficienza.

Sarebbe, infatti, sbagliato equiparare la formazione ad un mero processo di trasferimento ed acquisizione d'informazioni e di abilità operative, proprio dell'educazione scolastica. Per quanto sia indiscutibile la presenza di elementi comuni ad entrambe, quali lo scambio di un insieme di nozioni tra interlocutori, nella formazione l'acquisizione di conoscenze da parte dell'individuo si integra con la rielaborazione delle conoscenze pregresse, delle proprie risorse e capacità. In questo senso assumono rilevanza:

- la definizione adeguata degli obiettivi ai quali, volta per volta, la formazione deve mirare, così come dei principi direttivi ai quali, nel perseguire tali obiettivi, essa deve conformarsi;

- la chiarezza su quali siano i soggetti responsabili della formazione, così come sulla tempistica e sulla modalità di erogazione del servizio;
- la motivazione dell'interlocutore ad apprendere e farsi esso stesso fautore del cambiamento, in assenza della quale anche un sistema di formazione teoricamente perfetto, perde tutta la sua efficacia nel momento in cui si confronta con la realtà.

Laddove tali presupposti si verificano, il processo di formazione non può che portare ad un miglioramento della professionalità che ciascun individuo è in grado di esprimere nel compimento della propria attività, quale che essa sia.

Questo miglioramento, che inizialmente ha carattere "individuale", è destinato poi a tramutarsi in miglioramento a carattere "globale": infatti, se la corretta formazione ha un immediato effetto positivo sulla professionalità individuale, quest'ultima assicurerà nel lungo termine un miglioramento dell'efficienza della struttura organizzativa alla quale l'individuo stesso appartiene (tavola1).

TAVOLA 1

Dalla formazione alla professionalità ed all'efficienza organizzativa

Tipologia	Contenuto	Effetti
Educazione Scolastica	Trasferimento delle nozioni	+ conoscenze
Formazione	Trasferimento delle nozioni Rielaborazione nozioni preesistenti	+ professionalità + efficienza

LA FORMAZIONE NELLA P.A.: CAMBIAMENTI RECENTI

La formazione, nella sua accezione di strumento efficace di cambiamento oltre che di apprendimento, ha tentato, in questi ultimi anni, di assumere un ruolo cruciale all'interno del processo di riorganizzazione dell'Amministrazione pubblica italiana, finalizzato ad uno snellimento dell'attività amministrativa e ad un contestuale miglioramento dell'efficienza e professionalità che essa è in grado di esprimere.

Un primo impulso verso una maggiore attenzione alla formazione si è avuto, a livello normativo, con il susseguirsi, tra il 1997 ed il 2003, di importanti interventi normativi, quali: il "Protocollo di intesa sul lavoro pubblico" del 1997; la "Direttiva sulla formazione e valorizzazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni" del 2001; infine, la legge 16 gennaio 2003, n.3. Attraverso di essi, il legislatore dispone:

- un incremento degli investimenti che devono essere destinati alla creazione ed allo sviluppo di efficienti strutture formative interne, in misura non inferiore all'1% della spesa complessivamente sostenuta per il personale amministrativo;
- il decentramento, alle singole Amministrazioni pubbliche ed Enti locali, delle competenze in materia di formazione del proprio personale, attribuendo loro ampia autonomia riguardo alla scelta di fornitori, modalità, e tempi di attuazione dei corsi di formazione;
- l'obbligo per le Amministrazioni pubbliche, di predisporre piani di formazione, di durata annuale o triennale, per assicurare ai dipendenti pubblici una formazione di tipo permanente (*lifelong learning*).

Rispetto al quadro normativo, la realtà della formazione nella Pubblica amministrazione italiana si presenta estremamente complessa e diversificata, come mostrano, in sintesi, i dati riportati nelle successive tabelle e grafici.

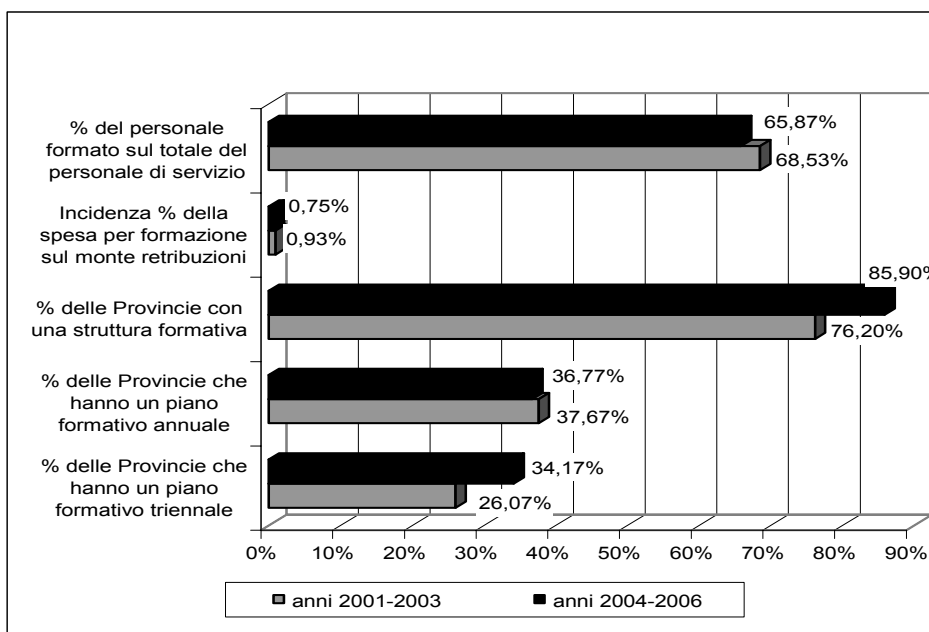
Il grafico 1 mostra gli andamenti della formazione nella Pubblica amministrazione in questi ultimi anni e possono essere così riassunti:

- la percentuale del personale che ha partecipato ai corsi di formazione, a prescindere da modalità e tempi di attuazione, è diminuita, tra il 2001-2003 ed il 2004-2006, del 2,7%;

- l'incidenza della spesa per la formazione sul monte retribuzioni si è mantenuta costantemente sotto all'1%, passando dallo 0,9% al 0,7%;
- una parte preponderante delle Province, pari a circa l'86% negli ultimi tre anni, ha destinato risorse finanziarie alla creazione ed allo sviluppo di proprie strutture formative;
- nella scelta dell'arco temporale sulla base del quale definire i propri piani normativi, le Province sembrano aver preferito i piani formativi con scadenza triennale, piuttosto che quelli con scadenza annuale: i primi, infatti, sono aumentati di quasi l'8%, mentre i secondi sono diminuiti, sebbene solo dell'1%.

GRAFICO 1

Evoluzione della formazione nelle Province: personale, struttura e piani formativi
Anni 2001-2006
Valori percentuali



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Formez.

Questi dati possono essere ulteriormente scorporati, in relazione alla tipologia del fornitore del servizio di formazione, e del soggetto che ne ha

fatto richiesta: i valori percentuali riportati nel grafico sottostante, infatti, rilevano:

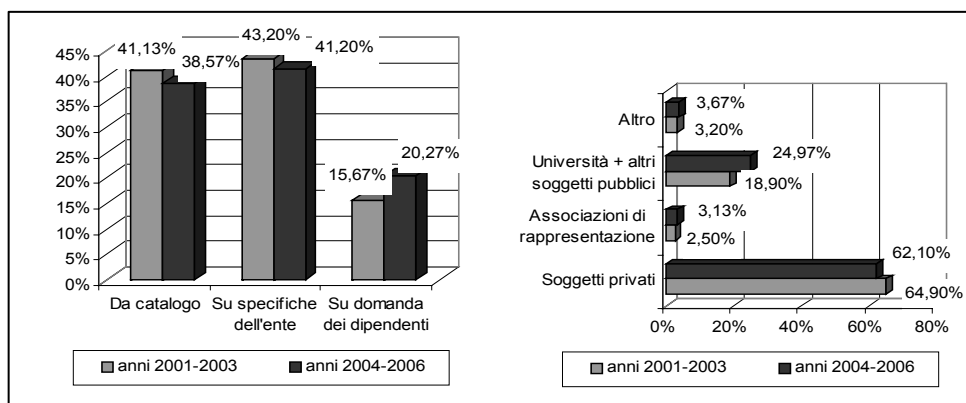
- una diminuzione sensibile del numero di corsi di formazione che sono stati effettuati perché previsti da catalogo (-2,5%) o su specifiche della Provincia (-2%), ed un contestuale aumento del numero di corsi di formazione effettuati su richiesta degli stessi fruitori di tale servizio (+4,6%);
- una preponderanza dei soggetti privati tra i fornitori dei corsi di formazione, rispetto alle altre tipologie: ad essi vengono, infatti, affidati oltre il 60% dei corsi di formazione, contro il 20% circa di corsi affidati ad Università ed altri soggetti pubblici ed il 3% circa affidati ad associazioni di rappresentanza;
- una redistribuzione in atto tra le tipologie di fornitori di corsi di formazione, a discapito proprio dei soggetti privati (-2,8%) ed a favore di associazioni di rappresentanza (+0,6%) ma soprattutto delle Università e degli altri soggetti pubblici (+6%).

GRAFICO 2

Evoluzione della formazione nelle Province: personale, struttura e piani formativi

Anni 2001-2006

Valori percentuali



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Formez.

LA FORMAZIONE NELLA P.A.: LA SITUAZIONE ATTUALE

Migliorare i servizi offerti dall'Amministrazione pubblica e provare a de-burocratizzare la stessa, richiede, come è ovvio, una più accentuata semplificazione normativa, organizzativa e procedimentale, ma anche di motivare i dipendenti, di dotare i dirigenti di adeguate risorse e renderli davvero responsabili del perseguimento degli obiettivi prefissati, di creare e sviluppare adeguate professionalità all'interno dell'Amministrazione, diminuendo il ricorso a consulenti esterni, in poche parole di gestire la risorsa umana.

La gestione del personale in Italia, nel settore pubblico, non costituisce una funzione strategica, ma solo, di norma, una attività di servizio secondaria, resa necessaria per la previsione di adempimenti formali di controllo non sulla prestazione ma sulla presenza del dipendente, al fine dell'applicazione degli istituti contrattuali, in primo luogo il pagamento dello stipendio.

Si tratta di mera amministrazione del personale, che raramente contempla valutazioni effettive delle prestazioni e la valorizzazione e sviluppo della risorsa umana. Non vi sono politiche serie e durevoli dirette alla costruzione di modelli gestionali o interventi di professionalizzazione: anche le numerose riforme della P.A. e le innovazioni tecnologiche introdotte nell'Amministrazione pubblica sono state condizionate negativamente dalla mancanza di adeguate professionalità all'interno della P.A.; il personale non ha rappresentato un fattore di sostegno e accelerazione delle riforme, ma paradossalmente le ha semplicemente subite.

Anzi, meglio dovrebbe dirsi che il personale non è stato messo in condizione di poter partecipare attivamente, più di quanto non abbia comunque fatto, al processo di cambiamento della Pubblica amministrazione iniziato negli anni Novanta, a causa della mancanza di risorse e capacità organizzativa anche sul piano della formazione e qualificazione.

Per quanto i Ministri della Funzione Pubblica abbiano provato a sensibilizzare i governi a investire più risorse per meglio qualificare e soprattutto per formare nuove classi dirigenti e funzionari adeguati alle nuove esigenze dell'Amministrazione attuale, in Italia è notorio che la

spesa per la formazione del personale pubblico è largamente inferiore alla media europea e non è paragonabile con quella della Francia.

Una miriade di norme, anche di natura contrattuale collettiva, si sono succedute ed hanno regolato, soprattutto dopo la cosiddetta contrattualizzazione del pubblico impiego, i processi di presunta riqualificazione del personale, accompagnando passaggi di qualifica o di categoria, senza che ciò modificasse in alcun modo le capacità e la posizione effettiva di lavoro. Ai corsi di aggiornamento del personale in servizio, a quelli di formazione, di qualificazione, di specializzazione, si è aggiunta la formazione iniziale per i dirigenti, attraverso i cosiddetti corsi-concorso e, sin dal decreto legislativo n. 29 del 1993, si è cominciato a introdurre il concetto di formazione permanente.

In realtà, la formazione permanente, anche limitata alla dirigenza, richiederebbe, oltre a risorse finanziarie certe, stabili ed in misura adeguata, una attenta pianificazione annuale e pluriennale degli interventi formativi, sulla base di modelli definiti e obiettivi prefissati e misurabili, in termini quantitativi e qualitativi, sia in fase di erogazione della formazione sia in sede di prestazione lavorativa susseguente, quantomeno al fine di ottenere dati significativi sul miglioramento delle prestazioni in conseguenza degli interventi formativi.

Nonostante la presenza di norme in tal senso dirette, tuttavia, le Amministrazioni italiane, sia centrali che regionali e locali, non hanno proceduto secondo la logica della programmazione e pianificazione degli interventi, con l'effetto ulteriormente negativo della mancanza di elementi seri di quantificazione delle risorse effettivamente necessarie in sede di finanziarie annuali. Anzi, è ben difficile persino scorporare le risorse destinate alla formazione all'interno delle voci di previsione di spesa per il personale. A volte si è finito per rendere concorrente sulla stessa voce di spesa sia quanto necessario per il pagamento degli stipendi o per le missioni dei dipendenti sia quanto occorrente per gli interventi formativi, con l'effetto ovvio della recessività di tali ultimi interventi rispetto alla spesa obbligatoria per il personale.

Altro fattore da non sottovalutare è la circostanza della presenza sul mercato della formazione di numerosi ed eterogenei soggetti erogatori, sia pubblici che privati.

Non pare dubbio che i servizi di formazione appartengano al libero mercato, il quale finisce, attraverso le regole sugli appalti pubblici, per

creare una condizione di ricerca costante del miglior prodotto formativo alle migliori condizioni economiche possibili.

Tuttavia, tradizionalmente e non solo in Italia, la formazione dei funzionari e dirigenti pubblici è affidata anche alle Università degli studi ed alle scuole di amministrazione.

Queste ultime rappresentano una possibile risposta all'esigenza di fornire quel necessario supporto alle Amministrazioni per la stessa costruzione di piani formativi e di garantire quella specificità degli interventi di alta formazione che il mercato difficilmente può fornire, in ragione dell'alta specializzazione, dell'esperienza necessaria, della continuità di erogazione, della riservatezza delle tecniche utilizzate dall'Amministrazione per l'esercizio dei propri compiti (si pensi alle attività di accertamento ed in generale di investigazione sul piano tributario o previdenziale), o semplicemente per il contenuto pubblicistico imposto dalla disciplina normativa (si pensi al corso-concorso dirigenziale).

In verità, le suddette scuole sembrano eccessivamente numerose e comunque hanno missioni e disciplina normativa ed organizzatoria significativamente diverse. Se solo ci si vuole fermare a quelle di livello nazionale, possono distinguersi quelle aventi una propria soggettività, la SSPA (Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione) vigilata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica, la SSEF (Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze) alle dirette dipendenze del Ministro dell'Economia e delle Finanze (entrambe istituzioni di alta cultura e formazione ed enti di ricerca); quelle di diretta emanazione ministeriale ed interne al Ministero di riferimento, come ad esempio la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, l'Istituto di studi diplomatici, la Civilscuola DIFE, la Scuola dell'Amministrazione penitenziaria, la Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione Locale; quelle vigilate dall'Amministrazione ma costituenti enti autonomi con peculiari caratteristiche, come il Formez. Ma si tratta solo di alcuni esempi, che già consentono di comprendere che i centri di spesa e di competenza in tema di formazione finiscono per essere molteplici, forse eccessivi, seppure alcuni di essi possano considerarsi casi di eccellenza (si pensi alla SSPA inserita tra i cento casi di successo nel 2° Rapporto "Nostra Eccellenza" dell'Eurispes).

Forse, anche per questo l'ultima Finanziaria (la legge 27 dicembre 2006, n. 296) ha previsto la soppressione della SSPA e l'accorpamento delle altre scuole (SSEF, Istituto diplomatico, SSAI) nell'Agenzia per la formazione, dotandola di personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia amministrativa e contabile. La nascita del nuovo soggetto e la sparizione della SSPA erano previste per il marzo 2007, termine poi prorogato. Ad oggi ancora non risulta emanato il regolamento di attuazione, con l'effetto che la riforma è da considerarsi non attuale.

In verità, l'intervento normativo pare ancora non cogliere l'essenza delle difficoltà inerenti il sistema di formazione pubblico, finendo per perpetuare, nel bene e nel male, il sistema e l'articolazione delle scuole, tentando di accentrare in capo al nuovo soggetto le risorse finanziarie, poi da ridistribuire ai diversi soggetti attuatori. Insomma, non è certo la riforma che porterà la SSPA a trasformarsi in ENA, ma forse un accentuato coordinamento e qualche strumento di pianificazione in più potrebbero consentire all'ipotetico nuovo soggetto di svolgere un ruolo guida nelle politiche di pianificazione della formazione e di allocazione delle risorse.

Peraltro, potrebbe anche dubitarsi della possibilità per il nuovo soggetto di porsi come riferimento anche per le Regioni e per gli Enti locali. La miriade di scuole regionali e locali, sia pure con le poche risorse a disposizione, difendono la loro autonomia dal livello centrale e difficilmente gli interna corporis consentiranno all'Agenzia di svolgere un ruolo di guida o coordinamento nei loro confronti. Ciò pare essere anche la ragione per il mancato decollo del nuovo soggetto: le resistenze (legittime ed ovvie) dei soggetti incorporandi e di quelli che avrebbero dovuto perdere risorse (per esempio il Formez, attualmente vigilato dalla Presidenza del Consiglio, dipartimento della Funzione Pubblica).

Allo stato il quadro appare sconsolante, dovendosi assumere quale dato incontrovertibile la volontà legislativa di modificare il sistema frastagliato delle scuole di amministrazione e la altrettanto evidente incapacità di imporre tale disegno e di giungere alla creazione di un soggetto unitario forte, in grado di sfruttare al meglio le scarse risorse messe a disposizione per la formazione dei dipendenti pubblici.

Eppure, modelli in Europa non mancano. Se si vuole fare riferimento all'ENA francese, subito può evidenziarsi come il sistema formativo universitario e quello per il personale dipendente siano più integrati,

finendo in parte per confluire anche nell'ambito dello stesso soggetto (l'ENA appunto). La formazione della dirigenza amministrativa, magistratuale e politica del paese segue logiche unitarie, segno che la specializzazione delle competenze non impone necessariamente la distinzione e suddivisione in più soggetti erogatori dei servizi formativi, in ragione della loro specializzazione. La concentrazione delle risorse finisce per rendere efficiente il sistema, seppure ciò rischia di creare un centro di potere potenzialmente abnorme.

Non esiste, evidentemente, una soluzione ottimale valida per tutti i paesi, ma certo nel sistema attuale italiano, che vede le Università degli studi non particolarmente sensibili alla formazione dei dirigenti e funzionari pubblici (e comunque essa rappresenta per loro solo una risorsa aggiuntiva di mercato) e le Scuole di amministrazione pubblica in profonda crisi e ricerca di una nuova identità, il rischio (o l'opportunità) del ricorso al solo mercato privato finisce per essere una necessità. Ma in tal caso, chi controlla la bontà dei progetti formativi, la loro corretta realizzazione, la congruità dei costi, il beneficio conseguente? Il Paese può permettersi, in momenti di trasformazione della P.A., di delegare una funzione così importante al solo mercato privato? È possibile che le Scuole Superiori di Amministrazione Pubblica mantengano un ruolo, di per sé recessivo, di pura erogazione di formazione iniziale per la dirigenza, con la gestione dei cosiddetti corsi-concorso e analoghi percorsi obbligatori per la carriera?

Si tratta di interrogativi che meritano una risposta politica forte ed urgente.

Nel frattempo, le Scuole, sulla base della capacità e delle risorse che sono loro assegnate continuano a svolgere (con quale motivazione?) il loro ruolo, spesso affidato alla buona volontà e dedizione di quanti vi lavorano, vertici compresi, anch'essi troppo soggetti a mutamenti politici, quasi che la funzione richiedesse, più che capacità professionali, appartenenza politica o corrispondenza fiduciaria con il vertice politico del Ministero vigilante. Possono solo così spiegarsi gestioni di eccellenza o stagioni felici, anche se è difficile poter verificare i costi di queste strutture, in ragione della struttura contabile e di bilancio che hanno, e per la circostanza che i dipendenti finiscono per rientrare nel calderone della spesa ministeriale per il personale.

I dirigenti e i funzionari della Pubblica amministrazione finiscono, così, sovente, per auto formarsi, attraverso autonome scelte quanto all'aggiornamento ed alla formazione e specializzazione, senza percorsi omogenei ed a volte anche senza verifica di coerenza tra le funzioni svolte e gli interventi formativi prescelti.

Quando si programma una riforma organizzatoria e normativa per la Pubblica amministrazione, oltre all'impatto finanziario ed economico, e nell'ambito della valutazione dell'impatto amministrativo, occorrerebbe tener conto anche dell'impatto professionale e formativo, programmando gli interventi opportuni per accompagnare adeguatamente le riforme: la formazione non è una mera spesa ma un vero e proprio investimento in capitale umano; per il sistema delle imprese private ciò appare ovvio, per il sistema della Pubblica amministrazione non ancora.

LE RETRIBUZIONI DEI PUBBLICI DIPENDENTI: UN CONFRONTO EUROPEO

PREMESSA

Nel sistema degli scambi globali che dominano le economie dei nostri tempi, il settore del pubblico impiego potrebbe facilmente apparire come l'ultimo mercato ancora chiuso e concettualmente separato, e ciò proprio per le sue apparenti caratteristiche di mercato del lavoro prettamente nazionale. Ma si tratta di una illusione concettuale appunto, sia perché i beni e i servizi prodotti dal pubblico impiego all'interno di un sistema economico nazionale sono ormai largamente in concorrenza con quelli prodotti altrove, sia perché i costi della produzione di questi beni e servizi per quanto riguarda il personale – ciò che in altri termini si chiama retribuzione dei pubblici dipendenti – devono ormai essere comparati, sia nei loro livelli assoluti che nei loro livelli relativi (si pensi alla produttività di una unità di lavoro), a quelli degli altri paesi partner.

LA NECESSITÀ DI UN CONFRONTO INTERNAZIONALE

La necessità di questo confronto emerge ancora più chiaramente se si considerano l'importanza economica del lavoro pubblico e il peso delle retribuzioni trasferite ai suoi operatori nei sistemi finanziari dei singoli paesi.

In generale, si può affermare che il livello delle retribuzioni del pubblico impiego è un fattore economico di grande rilievo, che

nell'andamento dei suoi dati quantitativi appare strettamente connesso: a) all'evoluzione della finanza pubblica in tutte le sue numerose variabili (principalmente all'andamento del deficit del settore pubblico, dell'inflazione e della crescita del Pil); b) alla struttura dei bilanci dello Stato e degli Enti pubblici locali, cioè dei datori pubblici di lavoro; c) ai livelli e alle variazioni della produttività del lavoro nei vari settori del medesimo pubblico impiego.

A tutto questo è necessario aggiungere la presenza di altre variabili altrettanto importanti, relative alla domanda e all'offerta di lavoro pubblico, e precisamente: a) le attese dei lavoratori in termini di miglioramento delle loro carriere e di capacità di acquisto dei loro salari (generalmente contrattate dalle organizzazioni sindacali); b) le aspettative del datore di lavoro pubblico in termini di qualità e quantità dei beni forniti e dei servizi resi (generalmente determinate dai programmi politici delle pubbliche autorità); c) i livelli generali della disoccupazione all'interno dello Stato e l'eventuale utilizzazione del lavoro pubblico da parte delle autorità in termini di politiche keynesiane.

Accanto a tutte queste variabili, che già di per sé rappresentano un complesso assai ampio di parametri di valutazione, la questione della retribuzione degli impiegati pubblici si è arricchita negli ultimi anni di ulteriori punti di riferimento. Nella valutazione dei livelli della retribuzione del settore pubblico sono, infatti, ormai sempre più presi in considerazione i dati offerti dalla comunità internazionale, in particolare quelli dei paesi dell'Ocse, di grande rilievo nel contesto dell'andamento dell'economia mondiale, e quelli ovviamente relativi ai paesi della Comunità Europea. Nel primo caso il confronto è prevalentemente di tipo economico, serve cioè a stabilire dei parametri di massima: a) nella relazione sussistente tra il livello delle retribuzioni e quello della produttività del lavoro pubblico; b) nel peso relativo che il settore pubblico può assumere in un complessivo sistema economico nazionale avviato lungo un percorso di sviluppo. Nel secondo caso, quello relativo ai paesi europei, il confronto comprende i due punti qui appena indicati e va ben oltre; nell'ambito della Comunità Europea, infatti, il trattamento economico del pubblico impiego in uno Stato membro, con i suoi riflessi sull'andamento del deficit pubblico, dell'inflazione e di numerosi altri parametri economici e finanziari, finisce per influenzare la stessa modalità della partecipazione di un paese al complessivo sforzo europeo di

sviluppo e di convergenza economica. E proprio per questo motivo, la questione del pubblico impiego, della produttività del suo lavoro e dei livelli della sua retribuzione finiscono per essere sottoposti a norme giuridiche e regolamentari e a vincoli finanziari che in larga misura ne determinano le caratteristiche generali. E questi vincoli sono, naturalmente, ancor più rafforzati per i paesi dell'euro, per gli evidenti riflessi che la spesa pubblica di ogni paese produce sulla stabilità della moneta unica europea.

Per tutte queste ragioni appare evidente che le caratteristiche specifiche della situazione italiana, nei suoi aspetti positivi e negativi, possono emergere meglio proprio dal raffronto con la situazione degli altri paesi europei, tenendo conto tuttavia, che il confronto più significativo è quello effettuato con paesi europei vicini all'Italia per dimensioni, numero di abitanti e peso relativo del settore pubblico nel complessivo sistema economico nazionale.

IL LAVORO PUBBLICO NELLE ECONOMIE EUROPEE

Per comprendere il ruolo economico e il peso finanziario del settore pubblico, e quindi delle retribuzioni del pubblico impiego, nei paesi europei e in Italia, è necessario prendere in considerazione i dati macroeconomici fondamentali. Se, infatti, il confronto avviene, come pure talora si è tentato di fare, tra i singoli salari o tra le singole buste-paga per settori omogenei (quanto sono pagati gli insegnanti elementari in Europa? Quanto prende in busta-paga un dirigente ministeriale danese o francese o italiano?), il risultato è necessariamente insicuro, perché sfuggono inevitabilmente all'analisi numerosissimi dati essenziali: il peso della fiscalità, la reale capacità di acquisto dei salari, i livelli dei prezzi, i dati dell'inflazione, gli eventuali benefit aggiuntivi, gli eventuali aggravii aggiuntivi in settori non evitabili di spesa (assistenza sanitaria, costi dell'istruzione dei figli), e molto altro ancora. È evidente, ad esempio, che se un paese riuscisse a fornire un ottimo servizio sanitario gratuito, potrebbe anche mantenere i salari che distribuisce ad un livello un po' più basso senza incidere troppo sulla loro reale capacità di acquisto.

Partendo, dunque, dal confronto con i principali dati macroeconomici, per giungere ad inserire tra essi le retribuzioni della Pubblica

amministrazione, la prima osservazione riguarda necessariamente l'andamento dei conti economici nazionali dei paesi europei.

Dopo quasi un quinquennio di ristagno le economie dei paesi europei hanno ripreso a crescere nel 2006. L'area dell'euro ha visto nei dati consuntivi del 2006 il Pil crescere del 2,7%, contro l'1,4% del 2005, e tutto ciò in assenza di una significativa espansione dell'inflazione. In particolare per quanto riguarda il settore pubblico, tra il 2003 e il 2006 il deficit di bilancio dei paesi dell'area dell'euro in rapporto al Pil si è quasi dimezzato, passando dal 3 all'1,6%, mentre l'avanzo primario è cresciuto fino all'1,3% del Pil, e perfino il debito pubblico ha visto scendere la sua incidenza, sempre sul Pil di Eurolandia, dal 70,5 al 69% (Elaborazione Eurispes su dati Eurostat).

Anche in Italia a partire dal 2006 si è avviata una ampia fase di ripresa del Pil. Mentre nel 2005 si era ancora a crescita zero, nel 2006 si è andati poco sotto del 2%, con una variazione del livello dei prezzi che è rimasta tuttavia in linea con la media europea. Contemporaneamente il disavanzo del bilancio, che aveva raggiunto il 4,2% del prodotto nel 2005, è sceso al 2,4%, mentre è cresciuto al 2% l'avanzo primario, in precedenza quasi completamente azzerato. Tutte queste variazioni positive sono state accompagnate in Italia dalla stabilizzazione del rapporto debito pubblico/Pil, con una ragionevole aspettativa di un futuro decremento del carico del debito (Elaborazione Eurispes su dati Istat).

Quanto ha pesato e come si è modificata, in queste situazioni - prima di ristagno e poi di crescita - l'economia attivata dal settore pubblico? E che peso hanno avuto le eventuali variazioni del livello delle retribuzioni? Le risposte a queste domande implicano, in via preliminare, una distinzione assai netta tra le strutture economiche dei singoli paesi europei, spesso assai differenziate tra loro. Nei paesi più piccoli e meno popolati (ad esempio Lussemburgo, Belgio, Danimarca, Austria) il peso della Pubblica amministrazione e delle sue retribuzioni è generalmente sovradimensionato. In questi casi, infatti, la qualità dei beni e dei servizi resi dalla Pubblica amministrazione deve mantenere dei livelli quantitativi e qualitativi assai alti, anche se il sistema, a causa dei bassi numeri della popolazione globale, non permette significative economie di scala. Un caso eclatante è, ad esempio, quello della Svezia, dotata di una importante estensione territoriale ma di uno scarso numero di abitanti; questo paese produce, attraverso il settore pubblico, poco meno della metà del suo

prodotto lordo globale e mantiene dei livelli complessivi assai alti di spesa pubblica (tra i più alti in Europa insieme, non a caso, a quelli del Lussemburgo e della Danimarca).

Questo confronto emerge con maggiore evidenza se si considera, facendo riferimento, per alcuni tra i maggiori paesi europei, alle quantità assolute degli operatori del pubblico impiego e al rapporto che sussiste tra il loro numero e quello dei residenti (tabella 1).

TABELLA 1

Dipendenti pubblici e popolazione in alcuni paesi europei
Anno 2005

Paesi	Popolazione	Dipendenti pubblici	Dipendenti per 1.000 ab.
Spagna	43.038.035	2.101.724	48,8
Germania	82.500.849	3.250.000	39,3
Italia	58.462.375	3.630.468	62,1
Francia	62.518.571	3.175.000	50,7
Svezia	9.011.392	1.213.000	134,6
Regno Unito	59.037.000	4.179.000	70,7

Fonte: Elaborazione Eurispes di dati Eurostat.

I dati confermano la variabilità della situazione del pubblico impiego, in base al parametro generale della quantità di popolazione residente (dato confermato dai calcoli relativi alla Svezia), ma anche la sostanziale convergenza verso cui si dirigono i maggiori paesi europei.

LE RETRIBUZIONI DEL SETTORE PUBBLICO NELLE ECONOMIE EUROPEE

Continuando a ragionare sempre in termini macroeconomici, vediamo di approfondire il confronto sui livelli e sul peso delle retribuzioni del pubblico impiego in Europa. Un primo dato interessante è costituito proprio dal confronto tra le varie quantità assolute di spesa pubblica destinata a tali retribuzioni, anche se è ovvio che la quantità delle risorse trasferite ai lavoratori sotto forma di retribuzione varia di molto in base alla quantità della popolazione servita (tabella 2).

TABELLA 2
Spesa pubblica per retribuzioni nel settore pubblico in alcuni paesi europei

Anni 2000-2005

Valori in milioni di euro

Paesi	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Austria	22.829,3	20.943,2	21.110,9	21.545,7	21.868,3	22.743,6
Danimarca	29.689,6	31.247,7	32.818,6	33.976,7	35.120,9	35.885,6
Francia	192.305,0	199.206,0	202.484,0	215.626,0	220.737,0	227.388,0
Lussemburgo	1.660,7	1.784,6	1.935,1	2.065,1	2.223,2	2.372,2
Germania	166.110,0	166.220,0	168.680,0	168.980,0	169.410,0	167.510,0
Italia	124.306,0	131.647,0	137.621,0	144.749,0	149.609,0	155.533,0
Spagna	64.728,0	68.728,0	72.889,0	78.691,0	84.595,0	90.569,0
Paesi Bassi	39.647,0	42.820,0	45.599,0	48.040,0	49.091,0	50.176,0
Finlandia	17.191,0	17.993,0	18.967,0	19.832,0	20.631,0	21.648,0
Regno Unito	156.484,2	166.012,2	17.6812,5	175.512,7	192.439,5	202.026,9

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Eurostat.

L'esame comparativo dei livelli di spesa indica, con qualche rara eccezione, una tendenza costante alla crescita dei dati negli ultimi anni. Se ne deduce che le fasi di ristrutturazione della spesa, di cui si darà conto in maniera più approfondita nell'ultimo paragrafo, riguardano altri settori dell'economia pubblica, mentre in quello delle retribuzioni la eventuale (si dà per ipotesi) diminuzione del numero degli addetti è compensata dalla maggiore professionalità e quindi dalla maggiore retribuzione di chi opera in quel settore. C'è, inoltre, da osservare che in alcuni paesi (è questo, ad esempio, il caso della Spagna) che in pochi decenni sono andati incontro a fasi assai veloci di sviluppo economico, la crescita delle retribuzioni del settore pubblico è in larga misura anche dovuta alla forte espansione quantitativa e qualitativa di servizi pubblici, che si caratterizzano finalmente come servizi ad alta tecnologia in uno Stato fortemente sviluppato (si pensi al caso spagnolo dei treni ad alta velocità). Mentre in altri paesi, come il Regno Unito o i Paesi Bassi, alla caduta quantitativa del numero degli occupati e dei beni e dei servizi prodotti nel settore pubblico non ha fatto seguito la caduta delle risorse distribuite in retribuzioni per la crescita della capacità di acquisto di queste ultime.

Questi dati sono ancor più significativi se si incrociano con quelli della tabella 3, che presenta la medesima spesa pubblica in termini di spesa pro capite e che indica, quindi, quanto il settore del pubblico impiego costi in media ad ogni cittadino. Anche in questo caso emerge

immediatamente una distinzione basata sulle tradizioni amministrative (i paesi Scandinavi e la Francia) o sul numero dei residenti (si pensi al dato relativo alla Danimarca o al Lussemburgo) o sulle forti politiche di ristrutturazione (Paesi Bassi e Regno Unito). Dunque, anche se si segnalano alcuni dati di una maggiore razionalizzazione (Austria e Germania), la tendenza generale è certamente quella di un deciso accrescimento della spesa.

TABELLA 3

Spesa pubblica annua pro capite per retribuzioni nel settore pubblico in alcuni paesi europei
Anni 2000-2005
Valori in euro

Paesi	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Austria	2.852,9	2.611,1	2.617,5	2.659,2	2.686,5	2.771,4
Danimarca	5.570,3	5.841,6	6.113,2	6.311,3	6.506,7	6.631,5
Francia	3.177,9	3.270,2	3.399,6	3.492,8	3.552,8	3.637,1
Lussemburgo	3.830,0	4.065,1	4.357,8	4.606,5	4.992,9	5.213,6
Germania	2.021,7	2.020,7	2.046,1	2.047,3	2.052,7	2.030,4
Italia	2.183,7	2.311,2	2.414,7	2.525,2	2.584,4	2.660,4
Spagna	1.616,2	1.698,0	1.779,3	1.888,7	1.997,7	2.104,4
Paesi Bassi	2.499,2	2.678,4	2.831,3	2.966,8	3.019,5	3.077,2
Finlandia	3.324,3	3.472,8	3.651,1	3.809,2	3.952,5	4.134,0
Regno Unito	2.662,0	2.813,8	2.985,8	2.952,9	3.223,5	3.363,8

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Eurostat.

È opportuno sottolineare che in tutti questi casi la posizione italiana nel confronto con gli altri paesi europei non presenta particolari discrepanze quantitative. Il problema, invece, sorge, come vedremo oltre, quando si confrontano la quantità globale o quella pro capite delle risorse investite con la produttività del lavoro e con la qualità dei beni e dei servizi prodotti.

Un dato molto interessante emerge dal confronto tra le retribuzioni nette dei dipendenti pubblici in alcuni paesi europei.

Avendo preso in esame paesi che per dimensione demografica e territoriale sono commensurabili all'Italia, sono emerse forti differenze nelle retribuzioni medie nette dei lavoratori pubblici.

I lavoratori meglio pagati sono i francesi, che in un anno guadagnano 35.665,9 euro pur avendo la Francia un forte cuneo fiscale (che supera di poco il 50%). Anche in Germania il cuneo fiscale è alto (47,4%), ma il reddito netto medio dei lavoratori tedeschi è di 27.110,8 euro annui. Poco

più dei tedeschi guadagnano i lavoratori pubblici spagnoli che in un anno percepiscono 27.622 euro. Nel Regno Unito si ha il cuneo fiscale più basso pari al 30,4% e il reddito netto annuo pro capite ammonta a 26.492 euro.

In Italia i lavoratori pubblici percepiscono un reddito medio annuo pro capite di 23.476,9 euro. Il lavoratore pubblico medio percepisce oltre 12.000 euro in meno che in Francia, oltre 4.100 euro in meno che in Spagna, oltre 3.600 euro in meno che in Germania e circa 3.000 euro in meno che nel Regno Unito.

TABELLA 4

Spesa per i dipendenti pubblici e loro redditi nei principali Paesi europei

Valori in euro, percentuali e in unità di personale
Anno 2005

Paese	Spesa totale delle Amministrazioni per la retribuzione dei dipendenti A	Numero unità di lavoro (*) B	Spesa media per unità di lavoro C = (A:B)	Cuneo fiscale(%) (**) D	Reddito medio netto annuo pro capite E = (C-D)
Francia	227.388.000.000	3.175.000	71.618,3	50,2	35.665,9
Spagna	90.569.000.000	2.101.724	43.092,7	35,9	27.622,4
Germania	167.510.000.000	3.250.000	51.541,5	47,4	27.110,8
Regno Unito	202.026.900.000	4.179.000	48.343,4	30,4	26.492,2
Italia	155.533.000.000	3.630.468	42.841,0	45,2	23.476,9

(*) Per unità di lavoro si intende un lavoratore a tempo pieno occupato per tutto l'anno. I lavoratori part-time o impegnati per breve periodi sono calcolati in proporzione al tempo di lavoro prestato. Sono esclusi i volontari.

(**) Stime Eurispes su dati Ocse. Imposta sul reddito calcolata per persona sola senza carichi di famiglia.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat, Eurostat, Ocse.

Ma quanto pesa la retribuzione del personale del pubblico impiego sul complessivo prodotto interno lordo degli Stati europei? E questa retribuzione a quale quota di lavoratori, sul complesso dell'intera forza lavoro disponibile, viene trasferita? Si tratta di problemi assai rilevanti, che trovano una risposta nelle tabelle 5 e 6. E se si osservano da vicino i dati quantitativi forniti da queste due tabelle si nota che alcune cifre appaiono in qualche modo sorprendenti, anche si tratta di dati relativi al 2002, che certamente hanno subito alcuni aggiustamenti negli ultimi anni.

La tabella 5, in primo luogo, rivela quanto del Pil di ciascuno degli Stati presi in osservazione sia destinato alla retribuzione del pubblico impiego. Emerge la presenza di un primo gruppo di paesi, quelli

scandinavi, nei quali questo dato è particolarmente alto. E questo non costituisce una sorpresa, in base ai dati già precedentemente illustrati.

Ma si consideri, invece, la situazione di paesi dotati di politiche per la Pubblica amministrazione completamente opposte (è il caso della Francia e del Regno Unito): i risultati in rapporto percentuale ai dati del Pil non sono così differenti tra loro (con la notevole eccezione del caso dei Paesi Bassi, che sono dotati, anche per il contenuto numero dei residenti, di una tradizione imbattibile di efficienza nel pubblico impiego). Questi fenomeni nel loro complesso fanno pensare che nella attuale situazione dei paesi europei di maggiore dimensione, tra cui l'Italia, anche in una fase di attuazione di politiche di contenimento della spesa pubblica, vi è un limite al di sotto del quale è impossibile scendere senza intaccare la qualità stessa dei servizi forniti.

TABELLA 5

Quota percentuale della spesa pubblica per il pubblico impiego sul Pil in alcuni paesi europei
Anno 2002

Paesi	Spesa per il pubblico impiego sul Pil
Austria	12,7
Danimarca	18,1
Francia	12,8
Germania	10,1
Italia	12,5
Spagna	12,3
Svezia	18,1
Paesi Bassi	8,6
Finlandia	17,0
Regno Unito	11,7

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ocse.

Questi ragionamenti sono confermati anche dai dati che emergono dalla tabella 6. Ancora una volta è evidente la situazione particolare dei paesi scandinavi: in Svezia e in Danimarca quasi un lavoratore su tre è occupato nel pubblico impiego; in Finlandia quasi uno su quattro. Un ulteriore parametro di valutazione è costituito dal numero dei residenti, per cui Stati come l'Austria o i Paesi Bassi, anche se hanno per tradizione politiche assai differenti nei confronti del pubblico impiego (e in tutte e due i casi hanno Amministrazioni pubbliche assai efficienti), hanno ugualmente un numero significativo di lavoratori pubblici sul totale degli occupati. Tra i paesi più popolosi la solita eccezione è costituita dalla

Francia, per le ragioni più volte ricordate. L'Italia ancora una volta si conferma come un paese che non presenta grandi differenze di tipo quantitativo per ciò che riguarda il pubblico impiego, quanto piuttosto di tipo qualitativo.

TABELLA 6

Quota percentuale dei dipendenti pubblici sul totale dei lavoratori occupati in alcuni paesi europei
Anno 2002

Paesi	Popolazione	Occupati	Dipendenti pubblici sul totale degli occupati(*)
Austria	8.001.000	4.061.000	22,4
Danimarca	5.339.000	2.772.000	31,8
Francia	58.017.000	24.926.000	12,7
Germania	81.574.000	38.687.000	8,4
Italia	57.382.000	23.888.000	16,2
Spagna	40.292.000	16.300.000	15,1
Svezia	8.930.000	4.355.000	32,6
Paesi Bassi	15.964.000	8.346.000	12,7
Finlandia	5.180.000	2.337.000	24,8
Regno Unito	59.037.000	29.535.000	16,9

(*) I dati relativi ai dipendenti pubblici sul totale degli occupati si riferiscono all'anno 2002 (ultimi dati disponibili). Sono stati adeguati, dunque, allo stesso anno anche i dati relativi alla popolazione ed al numero degli occupati.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Eurostat.

Nelle valutazioni fin qui svolte, si è più volte fatto riferimento a differenti atteggiamenti politici di fronte al settore pubblico dell'economia, e più specificamente di fronte al pubblico impiego; a questa variabilità, talvolta assai forte, è necessario dedicare alcune considerazioni, poiché le politiche economiche per il settore pubblico incidono in modo assai significativo sui dati quantitativi assoluti e relativi della retribuzione del pubblico impiego.

LE POLITICHE PER IL SETTORE PUBBLICO

Il dato essenziale da cui far partire ogni ragionamento è costituito dalla presenza in tutti i paesi europei di forti politiche di privatizzazione, che hanno ovunque, sia pure con qualche eccezione, abbattuto lo spazio della presenza pubblica in economia, e a tutto ciò si è accompagnata la

tendenza a parificare il più possibile, dal punto di vista della normativa, il lavoro pubblico a tutti gli altri settori di lavoro privato.

Politiche economiche simili sono state attuate da quasi tutti i paesi europei, anche sotto lo stimolo di precise indicazioni provenienti dagli organismi europei e da altri enti internazionali (Ocse, Fmi e altri ancora). In sostanza, lo scenario su cui si scommette è quello di un modello di sviluppo caratterizzato da una crescita del Pil accompagnata da un alleggerimento del peso relativo dell'intervento pubblico e da uno snellimento della spesa pubblica in retribuzioni. Questa comune tendenza ha tuttavia determinato situazioni spesso assai diverse tra i paesi europei, che normalmente partono da presupposti economici e amministrativi assai differenti e che quindi fanno fatica ad adattare le loro specifiche situazioni verso i comuni e convergenti obiettivi. Un primo gruppo di paesi, i quattro Stati scandinavi e la Francia, continuano ad assegnare un notevole peso economico al settore pubblico e al pubblico impiego, anche per la evidente efficienza delle sue capacità operative. Un secondo gruppo di paesi, tra i quali, ad esempio, il Regno Unito e i Paesi Bassi, hanno sviluppato, al contrario, politiche economiche di forte abbattimento quantitativo del settore pubblico, tanto nell'ambito delle strutture produttive, quanto in quello dei servizi. Un terzo gruppo di paesi, tra cui l'Italia e la Germania, tendono ad abbattere il peso storico eccessivo della presenza pubblica in economia, senza tuttavia smantellarla del tutto e anzi mantenendone assai spesso un ruolo strategico (i servizi pubblici in Italia, le banche in Germania). Un quarto gruppo di paesi, infine, e precisamente quelli che sono andati incontro solo di recente a significativi tassi di crescita (ad esempio la Spagna o il Portogallo) hanno bisogno e hanno realizzato non solo una profonda riorganizzazione del lavoro pubblico, ma talvolta anche una espansione per l'offerta di servizi in precedenza non forniti.

Il caso italiano merita un particolare approfondimento. Ancora negli anni Settanta l'Italia era uno dei paesi al mondo con maggiore presenza del settore pubblico nel complesso della propria economia nazionale, una presenza massiccia tanto che nel settore bancario e in quello di vari servizi (gas, elettricità, telefoni) raggiungeva livelli di tipo monopolistico. Il settore pubblico aveva contribuito non poco, con una sua fondamentale efficienza produttiva, allo sviluppo economico dell'Italia del secondo dopoguerra: quello italiano era considerato un modello di «economia

mista», e come tale aveva fatto spesso scuola nel mondo. Nella sua fase positiva questo modello fu accompagnato da una politica di salari pubblici particolarmente bassa, come del resto bassi erano anche i salari privati, e questo basso livello dei salari pubblici era accompagnato dal giudizio particolarmente negativo sul pubblico impiego italiano e sulla sua produttività, considerata ancora di tipo «borbonico».

Con la crisi degli anni Settanta e Ottanta, il meccanismo si è completamente invertito. Il ruolo del settore pubblico in economia è andato sempre più decadendo e le retribuzioni dei pubblici dipendenti, anche in assenza di crescita della produttività del lavoro, sono andate aumentando (come dimostrano altre parti di questa ricerca).

Nel decennio finale del secolo scorso, sotto la duplice spinta delle pressioni europee e della ricerca di una necessaria modernizzazione economica, anche in Italia il settore pubblico ha cominciato ad avviare un significativo processo di dismissioni, che ha condotto la situazione italiana quasi nella media di quella degli altri paesi europei di consistenza e dimensione simili.

Rimane, infine, ancora aperto il problema della produttività del lavoro che richiede, come sempre e ovunque, investimenti in nuove tecnologie. In questo senso, la situazione italiana non è ancora adeguata a quella dei maggiori paesi europei: il confronto insegna che ogni previsione di miglioramento salariale del pubblico impiego italiano è condizionata dall'adeguamento e dall'investimento, non più rinviabili, in nuove tecnologie.

DAL BLOCCO DELLE ASSUNZIONI A TEMPO INDETERMINATO A QUELLO DELLE ASSUNZIONI A TEMPO DETERMINATO

CORTE DEI CONTI, NELLA RELAZIONE
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

Dopo decenni di immobilismo, i mutamenti politici internazionali hanno finito per avere conseguenze dirette anche sulla nostra Pubblica amministrazione che ha dovuto operare dei cambiamenti.

In particolare per quel che riguarda lo status giuridico del dipendente pubblico, l'attuazione della direttiva comunitaria 1999/70/CE, attraverso il D.lgs n.368/2001, ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico la nuova disciplina del contratto di lavoro a termine. Nella Pubblica amministrazione pertanto vige attualmente una doppia regolamentazione dei rapporti di lavoro: accanto al regime di diritto pubblico, che riguarda ancora alcune categorie di lavoratori come, ad esempio, gli appartenenti ai vari corpi armati (Polizia, Esercito, ecc.), i prefetti e gli appartenenti al corpo diplomatico, vi è un regime contrattuale di diritto privato che coinvolge il restante personale, numericamente assai più consistente.

Detta normativa, in virtù dell'espressa previsione contenuta nell'art.36, comma 1, del D.lgs. 165/2001, consente alle Amministrazioni pubbliche di avvalersi, attraverso l'Aran (Agenzia per la Rappresentanza negoziale delle Pubbliche amministrazioni) che contratta con le organizzazioni sindacali i contenuti dei vari contratti collettivi), di forme di assunzione e di impiego molto flessibili. Attualmente vi sono diverse tipologie contrattuali: dai contratti a tempo determinato, alle

collaborazioni coordinate e continuative, alle formule che utilizzano il lavoro socialmente utile fino ai contratti di formazione e lavoro.

In tale contesto, nonostante le recenti limitazioni poste dal legislatore all'utilizzo di queste forme flessibili di lavoro, esse sono ormai rilevanti: le persone con contratti a termine infatti sono circa 400.000 sui 3 milioni di addetti nel pubblico impiego.

Il problema è che tutte le varie forme di lavoro flessibile attivate sono degenerare perché sono state ripetutamente prorogate: in alcuni Enti pubblici vi sono ancora contratti di formazione e di lavoro della durata massima di 1 o 2 anni ma che sono stati prorogati anche per 5 o 6 anni.

In effetti, dagli anni Novanta in poi l'impegno dei vari Governi è stato rivolto unicamente al rispetto dei vincoli di bilancio e di spesa imposti dall'Unione Europea, per cui anche i provvedimenti presi in materia di Pubblica amministrazione hanno risentito di queste limitazioni.

A partire dal 1999, quindi, il blocco delle assunzioni nel settore pubblico a livello centrale, regionale e locale, aveva come scopo principale quello di risparmiare sulla spesa. Il blocco delle assunzioni, che fino al 2004 riguardava i contratti di lavoro a tempo indeterminato, ha indotto le Amministrazioni a usare, per far fronte alle proprie esigenze, contratti di lavoro a tempo determinato che poi venivano puntualmente prorogati.

Negli anni successivi le Leggi finanziarie hanno cercato di contenere anche il ricorso al lavoro flessibile. Si è creata così una situazione curiosa e contraddittoria: da una parte, attraverso le proroghe, si garantiscono i lavoratori già inseriti, dall'altra, si limita il ricorso a nuovi contratti a tempo determinato in evidente contrasto con le forme flessibili di impiego.

La recente direttiva n.7 del 30 aprile scorso, sul blocco delle assunzioni nel pubblico impiego – del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nelle Pubbliche Amministrazioni, Luigi Nicolais – si inserisce perfettamente in questo nuovo indirizzo politico. Questo provvedimento, infatti, richiama tutte le Amministrazioni pubbliche ad attenersi a quanto stabilito dal decreto legge n. 4 del 2006 che, modificando l'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001, sancisce che il ricorso ai contratti a tempo determinato debba avvenire solo per necessità *temporanee ed eccezionali e previo esperimento di procedure inerenti assegnazione di personale anche temporanea*. La direttiva,

quindi, ha di fatto bloccato l'applicazione di alcune norme in materia di contratti di lavoro nella Pubblica amministrazione, in particolare quelle del decreto legislativo n.368 del 2001 che consentivano l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo.

Ricordiamo che già con i decreti legislativi n. 421 del 1992, n. 29 dell'anno successivo e n.80 del 1998 (ripreso dal decreto n. 165 del 2001, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche") si era aperta la strada ad una contrattualizzazione delle forme di lavoro nel pubblico impiego usando strumenti giuridici propri, fino a quel momento, del diritto privato; tuttavia è con la legge 28 dicembre 2001, n. 448, che si dà il via alle assunzioni a tempo determinato in modo sistematico. Infatti con questa legge all'articolo 19 si sancisce il divieto di assunzione, nella Pubblica amministrazione, di personale a tempo indeterminato per l'anno 2002 dando, di fatto, una ulteriore spinta all'assunzione di persone a tempo determinato e a forme di lavoro cosiddetto flessibile, così come accaduto nel 1992.

TABELLA 1

Numero di dipendenti a tempo determinato nelle Amministrazioni pubbliche
Anni 2001-2003

Amministrazione	2001	2002	2003	Diff. % 2001/2002	Diff. % 2001/2003
Amministrazioni centrali	257.850	277.560	302.505	+7,6	+17,3
Enti locali	79.066	80.473	97.657	+1,7	+23,5
Enti nazionali di previdenza e assistenza	657	688	484	+4,7	-26,3
Totale	337.573	358.721	400.646	+6,2	+18,6

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Gli effetti di tali scelte politiche non si sono fatti attendere; infatti, come possiamo vedere dalla tabella 1, l'aumento di personale con contratto a tempo determinato si è concentrato soprattutto negli anni immediatamente successivi al varo della legge n.448 del 2001. Nel biennio 2002/2003 l'aumento complessivo del personale precario nella Pubblica amministrazione è stato pari al 18,6%, in particolare negli Enti locali sono entrati circa 20.000 nuove unità (un quarto del personale a tempo del 2001). In totale le persone che lavorano nella P. A. con

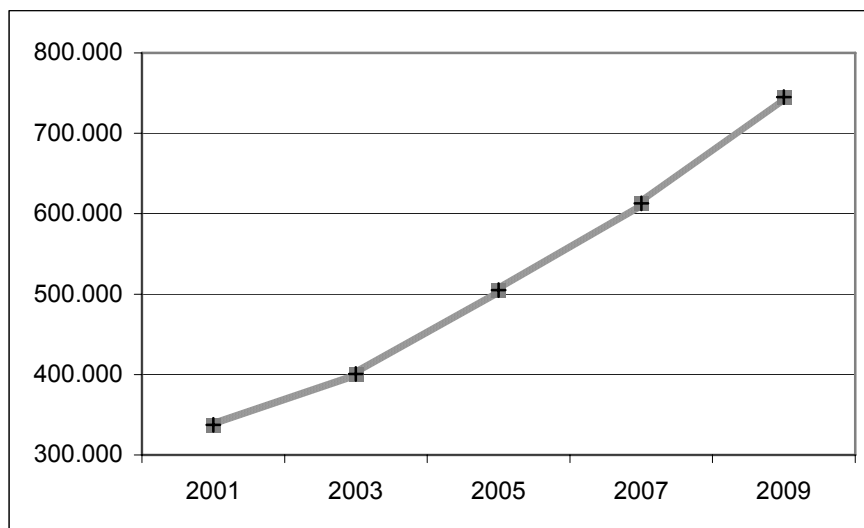
contratti a tempo determinato sono, al 2003, più di 400.000, i tre quarti di essi lavorano nelle Amministrazioni centrali che sono dislocate non solo a Roma ma su tutto il territorio nazionale.

Dati più recenti, riferiti al 2005, della Ragioneria Generale dello Stato ci dicono che il numero dei precari si è attestato intorno ai 505.968 lavoratori così ripartiti: 103.349 a tempo determinato, 4.786 contratti di formazione, 9.067 di somministrazione di manodopera, 34.457 lavori socialmente utili, 225.716 precari del comparto scuola, 93.239 collaborazioni continuate e continuative, 35.354 consulenze di studio e ricerca.

Visti i ritmi di crescita, il fenomeno del precariato mostra il rischio concreto che da qui a 2 anni, vale a dire a fine 2009, la Pubblica amministrazione si ritrovi con un esercito di personale senza contratto a tempo indeterminato ben superiore alle 700.000 unità (grafico 2).

GRAFICO 1

Numero di dipendenti a tempo determinato nelle Amministrazioni pubbliche e previsione di crescita per gli anni 2007 e 2009
Anni 2001-2009



Fonte: Proiezioni Eurispes.

TABELLA 2

Numero di dipendenti a tempo determinato nelle Amministrazioni pubbliche per regione
Anni 2001-2003

Regioni	2001	2002	2003	Diff. % 2001/2002	Diff. % 2001/2003
Piemonte	21.849	21.127	21.668	-3,3	-0,8
Val d'Aosta	1.608	2.297	2.738	+42,8	+70,3
Lombardia	44.052	45.267	43.946	+2,8	-0,2
Trentino A. A.	3.375	2.731	3.012	-19,1	-10,8
Veneto	24.592	25.511	25.287	+3,7	+2,8
Friuli V. G.	13.706	10.247	10.409	-25,2	-24,1
Liguria	9.131	9.417	10.567	+3,1	+15,7
Emilia Romagna	23.854	25.458	30.796	+6,7	+29,1
Toscana	18.950	21.728	25.204	+14,7	+33,0
Umbria	4.911	6.192	3.310	+26,1	+69,2
Marche	8.586	9.521	10.689	+10,9	+24,5
Lazio	40.286	50.339	47.486	+25,0	+17,9
Abruzzo	3.179	7.464	9.044	+134,8	+184,5
Molise	1.864	2.148	2.768	+15,2	+48,5
Campania	27.041	30.692	39.644	+13,5	+46,6
Puglia	24.384	23.930	29.700	-1,9	+21,8
Basilicata	3.777	3.288	4.187	-12,9	+10,9
Calabria	11.372	12.279	16.479	+8,0	+44,9
Sicilia	32.037	33.220	37.848	+3,7	+18,1
Sardegna	11.205	10.966	12.877	-2,1	+14,9
Italia	337.573	358.721	400.646	+6,3	+18,7

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Nel biennio 2001/2003 l'aumento del personale assunto a tempo determinato non è stato generale ma ha coinvolto soprattutto le regioni del Centro e Sud d'Italia; Abruzzo (+184%), Umbria (+69%), Molise (+48%), Campania (+46%) e Calabria (+44%) sono le regioni capofila di questa nuova politica di assunzione del personale.

Si deve registrare tuttavia che alcune Amministrazioni pubbliche del Nord, quali quelle di Liguria ed Emilia Romagna, hanno effettivamente anch'esse utilizzato questo nuovo meccanismo normativo per assumere nuovo personale; si potrebbe azzardare anche una considerazione di carattere politico, considerato che nella quasi totalità delle regioni del Nord e del Centro governate da coalizioni di centro-sinistra, gli assunti a tempo determinato sono aumentati di molto: Toscana (+33%), Marche (+24%), Emilia (+29%) e Liguria (+15%) mentre in quelle generalmente governate dal centro-destra l'aumento non vi è stato (Lombardia -0,2%) oppure è stato insignificante (Veneto +2,8%).

Il continuo cambiamento di indirizzo politico sulla normativa prodotta in materia di blocco delle assunzioni, è indicativo di come i nostri governi non abbiano saputo affrontare il problema delle assunzioni nella Pubblica amministrazione con chiarezza e trasparenza. Il lodevole obiettivo di ridurre i costi della macchina amministrativa non sempre è stato raggiunto e soprattutto non molto è stato fatto per dare maggiore efficienza a tutti i settori pubblici coinvolti. Certo è che la nuova normativa si presta a numerose critiche; esaminiamole con ordine.

Il 30 aprile scorso, nella direttiva n. 7, il Ministero della Funzione Pubblica, riprendendo alcune norme contenute nell'ultima Legge finanziaria, ammetteva: «Le disposizioni contenute nella Legge finanziaria per l'anno 2007 sono finalizzate a sanare situazioni non in linea con le normative sopra richiamate, e con la normativa previgente, in quanto molte Amministrazioni hanno stipulato diversi contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, peraltro spesso con i medesimi lavoratori, per far fronte ad esigenze durature che potevano essere soddisfatte, ad esempio, con processi di riqualificazione o riconversione».

In primo luogo si ammette da parte del Ministero stesso che i provvedimenti presi nell'ultima Legge finanziaria sono una vera e propria sanatoria per comportamenti illegittimi delle Pubbliche amministrazioni; in quanto tale, dunque, si tratta di una disposizione straordinaria ed eccezionale che, però, non ha previsto che i nuovi contratti a tempo indeterminato siano retroattivi.

Ciò rappresenta una differenza di trattamento con analoghe situazioni che si verificano nel mondo del lavoro privato, dove da sempre la giurisprudenza considera illegittima l'apposizione del termine al rapporto di lavoro subordinato, quando con contratti a tempo determinato si intenda fare fronte ad esigenze lavorative continuative ed il conseguente obbligo gravante sul datore di lavoro privato a dover assumere il lavoratore con un contratto a tempo indeterminato con effetti retroattivi ha un sapore certamente sanzionatorio per loro e di maggior tutela per i lavoratori. Nel caso delle assunzioni della Pubblica amministrazione questo aspetto manca nonostante che la direttiva sentenzi che: «Le scelte organizzative compiute in violazione delle disposizioni dell'articolo 36 citato (legge n.4 del 2006) non corrispondono ai principi di buon andamento cui deve uniformarsi l'azione amministrativa».

Insomma sembra che sia nato un *tertium genus* di contratti di lavoro rappresentato da una disciplina che ricalca aspetti sia del rapporto di lavoro privatistico che del rapporto di lavoro pubblico.

Sull'aspetto, poi, dell'aggravio, in termini di costi, la direttiva sottolinea come queste assunzioni a tempo comportano un danno all'Amministrazione non solo in termini di costi; alla sottolineatura della necessità di contenere i costi, si deve rispondere che ciò non è dipeso unicamente dalle singole Amministrazioni ma in molti casi si è trattato di una conseguenza *naturale* scaturente dalla possibilità data dal Governo stesso di stabilizzare i dipendenti "flessibili" come avvenuto, ad esempio, negli Enti locali con i lavoratori socialmente utili.

Altre perplessità sorgono nel momento in cui la direttiva, riprendendo quanto stabilito nella circolare n. 4 del 2004 dello stesso Ministero della Funzione Pubblica, critica l'eccessivo ricorso ai contratti flessibili; in tal caso infatti appare evidente che ciò è stato causato e favorito dal blocco stesso delle assunzioni a tempo indeterminato. Non si capisce infatti come la Pubblica amministrazione potesse riempire i vuoti della dotazione organica di tutti questi anni dal 2002 in poi, senza al contempo poter incrementare il numero dei posti, con sole operazioni di *riqualificazione o riconversione* come ricordato dalla direttiva in questione.

La direttiva del Ministero rincara la dose di critiche alle Amministrazioni pubbliche sottolineando che le assunzioni con contratti a termine fatte al di là di quanto consentito dal D.lgs 265 del 2001 hanno creato «un danno all'Amministrazione non solo in termini di costi ma anche di immagine, in quanto generano aspettative nei lavoratori assunti con contratti a tempo determinato che difficilmente possono avere riscontro, considerata la necessità di contenere i costi della Pubblica amministrazione affermata costantemente dalle leggi finanziarie».

Anche in questo caso, in effetti, non si capisce su quali basi sia stata fatta una affermazione del genere in quanto, come detto, la legislazione attuale non offre, alle Pubbliche amministrazioni, alcuna possibilità tecnica di trasformare in maniera automatica i contratti a termine in contratti a tempo indeterminato. È quanto hanno confermato anche le recenti sentenze avanti alla Corte di Giustizia Europea (Sentenza 7 settembre 2006, C-180/04) e avanti alla Corte costituzionale con la sentenza 89/2003 che escludono appunto che per le leggi in vigore vi

siano possibilità che i rapporti di lavoro a termine possano convertirsi in rapporti a tempo indeterminato.

Inoltre il Ministro ha predisposto un programma di meccanismi affinché gli organi di controllo interno vigilino sulla corretta applicazione della normativa (...) e segnalino alle sezioni competenti della Corte dei Conti la violazione delle norme in materia di ricorso ai contratti di lavoro flessibile. Non è chiaro, però, quali siano le sezioni competenti della Corte dei Conti da attivare.

Insomma, la direttiva 7/2007 ha rappresentato una inversione di rotta rispetto al recente passato, un inasprimento delle procedure di controllo non previsto né nella circolare 3/2006 del Dipartimento della Funzione Pubblica, né nel *decreto* legge n. 4 del 2006 ove il legislatore conferma la propria intenzione «a prevedere l'utilizzo dei rapporti di lavoro flessibili nell'ottica del risparmio della spesa, al fine di non incrementare il numero dei dipendenti in servizio a tempo indeterminato in attuazione degli obiettivi di snellimento delle strutture, e di operare nel rispetto della finalità di cui all'art. 1, comma 1, lett. c), del d.lgs. 165/2001 diretta a realizzare innanzi tutto la migliore utilizzazione delle risorse umane già presenti nelle Pubbliche amministrazioni».

In definitiva, se è pur vero che già la Corte dei Conti della sezione controllo enti, nella deliberazione n. 33 del 22 luglio 1994, denunciava la necessità di evitare che l'affidamento di incarichi a terzi si traducesse in forme atipiche di assunzione per l'amministrazione, la direttiva n.7 sembra inserirsi nel solco tracciato recentemente dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e dalle Organizzazioni Sindacali che hanno siglato un "Memorandum" sul lavoro pubblico, in cui al punto 5 si sostiene che: «In questo quadro, e comunque nell'ambito della legislatura, i sistemi di reclutamento pianificati dovranno portare alla scomparsa del precariato. Il ricorso a lavoro flessibile potrà avvenire, in base a tipologie e limiti individuati nella contrattazione collettiva. Nel breve termine, il precariato esistente che si è sedimentato in modo disordinato col passare degli anni in un contesto di blocco delle assunzioni, sarà assorbito mediante il ricorso a prove per quanti non siano già stati sottoposti a tali verifiche all'atto del primo ingresso nello svolgimento di attività nelle P.A.».

È negli intenti dell'attuale Governo porre un freno all'eccessivo ricorso ai contratti di lavoro a tempo determinato e alle co.co.co. nel settore pubblico. Nella P. A. la stabilizzazione del personale precario può avvenire solo a mezzo di norme *ad hoc*, come accaduto con la legge 296/2006 (Legge finanziaria 2007) e solo attraverso determinate procedure. Tutti sanno infatti che è il superamento di una selezione di natura concorsuale la condizione indispensabile per poter addivenire ad una stabilizzazione a tempo indeterminato nella Pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione); si è assistito pertanto a prove di selezione, tramite concorso, dove i candidati, già dipendenti pubblici a tempo determinato, partecipavano avendo il vantaggio di avere una copertura giuridica rappresentata, ad esempio, per le regioni e le autonomie locali, dal contratto collettivo nazionale che stabilisce che «i periodi di assunzione con contratto di lavoro a termine presso un ente, per un periodo di almeno 12 mesi, anche non continuativi, possono essere adeguatamente valutati nell'ambito delle selezioni pubbliche disposte dallo stesso ente per la copertura di posti vacanti di profilo e categoria identici a quelli per i quali è stato sottoscritto il contratto a termine».

Tuttavia, il problema della conversione del rapporto di lavoro a tempo determinato, intrattenuto alle dipendenze di una Pubblica amministrazione, in indeterminato, esiste. Sull'art. 36 del D.Lgs. n. 165 del 2001 si sono pronunciate sia la giustizia amministrativa che la Corte Costituzionale. I giudici, in entrambi i casi, hanno deciso che le Pubbliche amministrazioni devono attenersi a quanto stabilito al comma 2 per cui «la violazione di disposizione imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle Pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime Pubbliche amministrazioni».

In particolare la Corte Costituzionale, investita della questione di legittimità del comma in oggetto, in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione ha escluso che «la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle Pubbliche amministrazioni, possa comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime Pubbliche Amministrazioni» (Sent. Giudice delle leggi n. 89 del 2003). Detto in modo più semplice, secondo l'Alta Corte la privatizzazione del rapporto di lavoro fra P. A. e impiegato riguarderebbe soprattutto la fase

successiva alla sua costituzione che invece deve essere svolta secondo criteri di *imparzialità e buon andamento della procedura concorsuale*, per cui eludendo l'obbligo del concorso si viola il principio di eguaglianza.

Stante quindi la impossibilità della conversione del rapporto di lavoro a tempo determinato in indeterminato, sulla base della vigente legislazione il Governo è stato costretto a varare con l'ultima Finanziaria una specie di sanatoria; infatti ai commi 519, 520 e 529 permette una serie di cosiddette stabilizzazioni per molti lavoratori «precari» della P. A.. Non poche critiche hanno accolto questo provvedimento soprattutto per il fatto che escluderebbe a tutt'oggi gran parte dei parasubordinati che lavorano nelle Università e poi perché si limita a prendere in considerazione solo i lavoratori a tempo determinato escludendo la gran parte dei lavoratori a progetto. Infatti i cosiddetti *co.co.co.*, sebbene poco diffusi nelle Amministrazioni centrali, sono in realtà molto presenti negli enti di ricerca, nelle Regioni e Autonomie locali e nel Servizio sanitario nazionale.

Una delle motivazioni addotte dal Governo per giustificarne la esclusione consisterebbe nel fatto che sussiste discrezionalità nell'instaurare un rapporto di lavoro del tipo *co.co.co.*, per cui non si può prevederne in via normativa una trasformazione automatica. L'argomento così sottile da un punto di vista giuridico tuttavia non pare aver convinto appieno i sindacati che sono sul piede di guerra e chiedono a gran voce di *azzerare il precariato*.

Altra critica rovente rivolta al Governo riguarda gli stanziamenti decisi per l'anno 2007 per queste *stabilizzazioni*; il comma 519 stanzia una somma stimabile in circa 25/30 mln di euro per tutte le Amministrazioni, mentre il comma 520 stanzia per la sola ricerca per il 2007 circa 20 milioni di euro e 30 milioni di euro per il 2008, somme certamente insufficienti, considerato che al 31 dicembre del 2003 i lavoratori con contratto a tempo determinato nelle Pubbliche amministrazioni erano ben 400.000 e oggi superano i 500.000.

Il problema è diventato così complesso che si è sentita l'esigenza da parte del governo di indagare sulle cause e le dimensioni del lavoro precario nel settore pubblico attraverso la Commissione Lavoro. Questa Commissione è arrivata ad accertare come nel 2005 i precari nella Pubblica amministrazione siano stati oltre 500mila, e di questi oltre la

metà nella scuola. Il dato ricavato dalle audizioni della Ragioneria generale dello Stato e dell'Aran è sottostimato, dice la Commissione stessa, in quanto «non si tiene conto dei lavoratori dei servizi esternalizzati, difficili da quantificare».

Queste cifre unite a quelle fornite dalla Corte dei Conti che registra un aumento della spesa del personale, dal 2002 al 2006, del 22,8% danno le dimensioni dell'insuccesso di questo tipo di politiche del lavoro pubblico.

LE ESTERNALIZZAZIONI

Esternalizzazione è divenuto sinonimo di *outsourcing*, termine inglese di difficile pronuncia ma che indica un concetto affatto sconosciuto al nostro ordinamento giuridico. Con esso infatti si indica il contratto fra un imprenditore ed un altro soggetto in base al quale il primo affida al secondo l'esecuzione di opere o servizi dietro pagamento di un corrispettivo. Il soggetto che fa da intermediario s'impegna a compiere tali prestazioni, mediante l'uso di manodopera da lui assunta e retribuita, avvalendosi di una vera e propria organizzazione imprenditoriale e dei mezzi necessari per il compimento dell'opera o del servizio (articoli del Codice civile n.1655, sul contratto d'appalto, n.1656 sul subappalto e n.1657 sulla determinazione del corrispettivo). Il fatto che l'intermediario si assuma o meno la gestione in proprio del rischio, è fondamentale per caratterizzare i contratti di *outsourcing* quali contratti tipici di appalto, ed evitare di confinarli nell'illecito, così come previsto dalla legge 23-10-1960 n. 1369 (divieto di intermediazione e d'interposizione nelle prestazioni di lavoro e nuova disciplina dell'impiego di manodopera negli appalti di opere e servizi).

L'attribuzione ai privati di funzioni pubbliche neppure è una novità, infatti già alla fine dell'Ottocento si erano verificati casi di esercizio privato di funzioni pubbliche che avevano attirato l'attenzione di insigni giuristi quali il Santi Romano ed il Giannini.

Negli anni Ottanta politici come Thatcher e Reagan hanno avuto un ruolo rilevante nell'introduzione di modelli privatistici di gestione dell'organizzazione del personale pubblico. Essi hanno spinto fortemente perché ci fosse un arretramento dello Stato a vantaggio delle imprese

private. In Italia in quegli stessi anni le esternalizzazioni interessano quasi esclusivamente piccole attività strumentali, come quelle di pulizia degli edifici, mentre è all'inizio degli anni Novanta che esse si affermeranno come uno strumento di contenimento dei costi e come politica di risanamento delle finanze, idonea a consentire all'Italia il rispetto dei vincoli imposti dal Trattato di Maastricht.

Con queste politiche di riduzione dei costi dell'organizzazione amministrativa, si avvia un ampio processo di riforme più o meno programmate. La normativa attuale consente infatti l'affidamento di una attività ad un soggetto privato tramite procedure pubbliche, secondo le regole comunitarie recepite in Italia con il Codice dei contratti pubblici; tuttavia non poche sono le eccezioni: vi è infatti l'affidamento *in house*, che rappresenta non solo una eccezione alle regole concorsuali ma non consente nemmeno di far emergere la spesa pubblica sostenuta dall'Amministrazione. Vi sono i casi della Coni servizi s.p.a., dove la società esterna è rimasta in mano pubblica ed ha assorbito tutte le risorse strumentali ed umane del vecchio Coni e quello della gestione dei tributi nel Comune di Roma dove sono state create ben 2 società: la Gemma s.p.a. e la Roma Entrate s.p.a.. Le conseguenze di questo modo di procedere sono facilmente prevedibili: vi è un irragionevole aumento dell'organico e dei costi sostenuti dalle Amministrazioni stesse.

Per *esternalizzazione* quindi s'intende l'affidamento a soggetti terzi, siano essi pubblici o privati, da parte di un'istituzione pubblica di attività, processi e servizi precedentemente svolti internamente all'Amministrazione stessa e dove il rischio è assunto interamente dall'impresa affidataria.

La misurazione della esternalizzazione consiste poi nella possibilità di definire l'insieme delle unità che trasferiscono al loro esterno una qualche attività e/o servizio e di quelle presso cui la produzione delle medesime attività e/o servizi viene ad essere eseguita. Tecnicamente nel primo caso si deve parlare di clienti mentre nel secondo caso siamo di fronte a dei fornitori.

Come per il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato anche il ricorso all'*outsourcing*, vale a dire appunto all'esternalizzazione di servizi e attività svolte fino ad oggi dalla P. A., trova il proprio fondamento nella necessità di riorganizzare il settore pubblico affinché possano essere risparmiate risorse.

Le esigenze di risparmio si sono coniugate col tempo ad altre, quali quelle dello smaltimento e della riorganizzazione della P.A. per andare incontro in maniera più efficace alle richieste della cittadinanza. La richiesta di servizi, infatti, si è fatta sempre più articolata e pressante in questi ultimi anni, e la Pubblica amministrazione ha dovuto provvedere al progressivo ampliamento delle proprie funzioni.

Le esternalizzazioni hanno investito sia i processi di produzione che della distribuzione, ma anche la gestione dei servizi di supporto interno (dalla manutenzione delle infrastrutture immobiliari e tecnologiche, all'amministrazione, alla finanza).

In ottemperanza alle direttive comunitarie sulla concorrenza e la liberalizzazione dei mercati, è stata avviata, poi, la gestione separata delle diverse fasi dei cicli produttivi dei servizi pubblici da parte di distinte società.

L'INDAGINE DELL'ISTAT

L'indagine dell'Istat sulle esternalizzazioni ha preso in esame 1.035 Amministrazioni pubbliche, delle quali 77 incluse nel sottosettore istituzionale delle Amministrazioni centrali e 958 appartenenti al sottosettore delle Amministrazioni locali.

In particolare, le Amministrazioni locali comprendono 22 Regioni (incluse le due Province autonome di Trento e Bolzano), 100 Province, 414 Comuni, 195 Aziende sanitarie locali, 121 Enti ed aziende ospedaliere, 65 Università e altre tipologie di enti regionali meno numerosi. L'ampiezza del campione scelto ci consente di fare utili osservazioni su questo fenomeno.

TABELLA 3

Amministrazioni pubbliche con esternalizzazioni per sottosettore istituzionale e ripartizione geografica
Anni 2003

Amministrazione per sottosectori istituzionali e zone geografiche	Esternalizzazioni				N. di Amministrazioni
	Stipulate prima del 2003	Stipulate nel 2003	In corso nel 2003	Stipulate nel 2004	
Amministrazioni centrali	92,2	84,4	94,8	79,2	77
Amministrazioni locali	94,6	78,9	87,3	70,3	958
Nord	97,6	80,7	91,0	73,2	410
Centro	95,7	79,4	85,6	72,4	257
Sud	89,9	77,7	85,9	67,4	368
Totale	94,4	79,3	87,8	70,9	1.035

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Il 94,8% di tutte le Amministrazioni centrali ha in corso almeno una esternalizzazione nell'anno 2003, lo stesso vale per l'87,3% delle Amministrazioni locali.

Più del 90% delle Amministrazioni situate nel Nord d'Italia ha in corso contratti di *outsourcing* mentre la media delle regioni del Centro-Sud è di circa 5 punti percentuali inferiore.

TABELLA 4

Amministrazioni pubbliche con esternalizzazioni per criterio adottato nella scelta del fornitore, sottosettore istituzionale e ripartizione geografica
Anno 2003

Amministrazione per sottosectori istituzionali e zone geografiche	Minor prezzo	Minor prezzo e qualità del fornitore	Minor prezzo e qualità del prodotto
Amministrazioni centrali	70,8	67,7	61,5
Amministrazioni locali	64,9	60,7	56,3
Nord	66,8	56,5	62,8
Centro	61,8	65,2	64,2
Sud	66,4	63,6	44,4
Totale	65,4	61,3	56,8

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Quasi i due terzi delle Amministrazioni che dichiarano di avere stipulato nel 2003 almeno un contratto per l'esternalizzazione di attività e/o servizi, affermano di averlo deciso in base anche al minor prezzo. Il minor prezzo, unitamente alla valutazione della qualità del fornitore

concorrente è, invece, il criterio di scelta utilizzato dal 61,3 per cento delle Amministrazioni. Infine, risulta pari al 56,8% la quota delle Amministrazioni che scelgono il contraente in base al minor prezzo e alla qualità del prodotto offerti; vi sono sostanziali differenze però fra le Amministrazioni del Nord e del Centro e quelle del Sud d'Italia. Infatti mentre nel Nord e Centro più del 60% delle Amministrazioni ritiene di dover tenere in considerazione anche la qualità del prodotto prima di procedere ad una esternalizzazione, nel Sud ritiene di doverlo fare meno della metà delle Amministrazioni (44%).

L'INDAGINE DELL'IRPA

L'Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione (IRPA) ha condotto una vasta indagine sulle esternalizzazioni nella P. A. che ha coinvolto 120 enti tra Asl, Comuni e Province. I numeri di questa indagine confermano quanto già evidenziato dall'Istat: al 2006, l'83% delle Amministrazioni interpellate ha dichiarato di fare ricorso all'outsourcing (erano l'87,8% nell'indagine Istat del 2003) e solo il 13% non ha intenzioni di procedere a realizzare questa tipologia di contratto.

Un altro aspetto dell'indagine dell'Istat, e cioè quello riguardante il criterio di scelta del contraente che privilegia il minor prezzo, viene confermato in modo indiretto dalla tabella seguente (Irpa, 2006).

TABELLA 5

Soggetti coinvolti dai processi di esternalizzazione
Anno 2006

Soggetti scelti per le esternalizzazioni	%
Aziende private	69,0
Associazioni, cooperative e consorzi no-profit	44,0
Liberi professionisti e studi professionali	10,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Irpa.

Ben il 44% delle 120 Amministrazioni interpellate affida i propri servizi in outsourcing a operatori del mondo del non profit, o del cosiddetto Terzo Settore, a realtà cioè che godono di vantaggi fiscali e possono offrire servizi e competenze ad un prezzo più basso rispetto alla concorrenza. È tanto vero ciò che l'outsourcing, pur essendo molto

diffuso, come abbiamo visto prima, finisce per incidere in misura ridotta sui bilanci delle Amministrazioni: nel 59% dei casi infatti il totale dei costi per i servizi affidati all'esterno non supera il 10% del totale delle spese correnti. Per il 36% delle Amministrazioni pubbliche interpellate il valore dei contratti di outsourcing è superiore ai 20 milioni di euro mentre nella maggioranza non superano il valore dei 2 milioni.

INCARICHI E COLLABORAZIONI ESTERNE

LE COLLABORAZIONI ESTERNE

Tra le varie forme di lavoro autonomo a cui la Pubblica amministrazione può attingere vi sono le collaborazioni. A questo riguardo esse sono disciplinate, in ambito pubblico, dagli articoli 7, commi 6, 6-bis e 6-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001, 110, comma 6, del decreto legislativo n. 267 del 2000.

Queste norme danno la possibilità alle Amministrazioni pubbliche di affidare incarichi di collaborazione, sia per studio, che per ricerca o per consulenze. La tipologia del contratto adottato può essere di tipo occasionale o di tipo coordinato e continuativo; elemento comune, tuttavia, deve essere il carattere autonomo della prestazione, ovvero non vi deve essere rapporto di subordinazione fra il committente (Pubblica amministrazione) e l'operatore esterno chiamato a fornire la sua attività lavorativa.

TABELLA 1**Il peso delle consulenze in Europa(*)**

Anno 2004

Paesi	%
Regno Unito	29,3
Germania	27,3
Francia	12,2
Spagna	5,8
Paesi Scandinavi	4,9
Paesi dell'Est	4,1
Olanda	4,0
Italia	4,0
Svizzera	2,3
Portogalla	2,1
Altri paesi	3,9

(*) Ultimi dati disponibili.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Feaco (European Federation of Management Consultancies Associations).

Il mercato della consulenza, sia del settore pubblico che privato, è in gran parte appannaggio di imprese tedesche ed inglesi che insieme si spartiscono quasi due terzi dell'intero mercato europeo. L'Italia, che sconta un grave ritardo nel settore, col suo 4% si attesta fra le prime 10 nazioni del continente, tuttavia superata dalla Spagna che gestisce una quota del 5,8%.

TABELLA 2**Le consulenze in Europa per settore d'intervento**

Anno 2004

Settori	Germania	Spagna	Regno Unito	Italia
Energia, utilities e risorse naturali	8,4	10,8	11,9	9,0
Chimica	9,2	0,3	1,2	5,0
Beni di consumo	4,2	7,7	1,7	9,0
Auto	8,7	1,5	0,8	4,1
Aerospazio e Difesa	2,6	1,4	5,7	0,5
Trasporti	6,2	9,2	1,9	2,0
Comunicazioni, media e tempo libero	8,5	18,8	9,9	6,0
Vendita al dettaglio	5,6	3,5	9,3	13,9
Banche	15,6	18,1	6,1	19,9
Assicurazioni	7,4	4,1	4,3	4,0
Servizi di business	3,0	1,1	7,8	3,0
Sanità e settore farmaceutico	3,5	8,9	2,2	5,0
Amministrazione e settore no-profit	9,3	14,6	28,8	12,1
UE	1,0	-	0,1	0,5
Altro	6,8	-	8,3	6,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Feaco (European Federation of Management Consultancies Associations).

I dati della Feaco ci dicono che in Italia il mercato delle consulenze esterne si aggira intorno ai 2 miliardi di euro; dalla tabella 2 si può vedere che esso si è sviluppato in modo equilibrato in tutti i settori economici, al pari della Germania e della Spagna. In particolare, per quel che riguarda la Pubblica amministrazione: il settore dell'energia assorbe il 9% delle risorse, la Sanità il 5%, gli Enti centrali e periferici il 12,1%. Solo il settore aerospaziale e della Difesa non appare in linea con quanto avviene nel resto d'Europa, infatti il comparto assorbe una quota minima del mercato (0,5%) mentre in Germania la quota è 5 volte superiore e in Spagna 3 volte.

I LIMITI GIURIDICI POSTI DALL'ORDINAMENTO
IN MATERIA DI CONSULENZE ESTERNE

In Italia spesso accade che al legislatore non basta una sola legge per raggiungere gli obiettivi prefissati, spesso infatti bisogna intervenire con altre disposizioni. È ciò che è accaduto in materia di collaborazioni

esterne: alla legge del 2001 si sono susseguite altre leggi e direttive che hanno cercato di porre dei limiti all'uso delle consulenze esterne.

In tal senso si muove la legge n. 311 del 2004, che, al comma 11, detta una serie di nuovi adempimenti per le Pubbliche amministrazioni disponendo che: «l'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'Amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, deve essere adeguatamente motivato ed è possibile soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari». Analogamente, il comma 42 ha disposto che «(...)l'affidamento da parte degli Enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'Amministrazione, deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi».

La legge del 4 agosto 2006, n. 248, poi, è intervenuta per modificare l'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001, elencando quali debbono essere i presupposti essenziali per il ricorso alle collaborazioni, riprendendo quanto affermato più volte dalla Corte dei Conti (tabella 3).

TABELLA 3

I presupposti per il conferimento di incarichi esterni Anno 2004

Presupposti definiti nella legge 4 agosto 2006, n.248	
A	L'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'Amministrazione conferente
B	L'Amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno
C	L'esigenza deve essere di natura temporanea e richiedere prestazioni altamente qualificate
D	Devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione

Fonte: Eurispes.

Il senso ultimo delle disposizioni legislative citate, ed in particolare della legge n.248, è quello di definire con la maggior precisione possibile le modalità di conferimento di incarichi individuali da parte delle Amministrazioni pubbliche. Si vuole evitare dunque da parte del legislatore che vi siano sprechi di risorse pubbliche e inutili sovrapposizioni di competenze. In particolare va sottolineato che le consulenze devono soddisfare esigenze cui non si può far fronte con il

personale in servizio solo dal punto di vista qualitativo e non quantitativo, essendo richiesta la prestazione di risorse umane altamente qualificate (punti b e c della tabella 3).

I LIMITI DELLA SPESA

Anche in materia di spesa le Leggi finanziarie degli anni 2005 e 2006 ponevano precisi limiti per il conferimento degli incarichi di studio, ricerca e consulenza.

La Legge finanziaria per il 2006 disponeva che: «La spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'Amministrazione, sostenuta dalle Pubbliche amministrazioni, non potrà essere superiore al 40 per cento di quella sostenuta nell'anno 2004». Inoltre per un periodo di 3 anni, le medesime Amministrazioni non possono «stipulare contratti di consulenza che nel loro complesso siano di importo superiore rispetto all'ammontare totale dei contratti in essere al 30 settembre 2005».

Per quanto riguarda, in particolare, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, che rappresentano la seconda tipologia di contratti utilizzata (tabella 4), la legge 266 del 2005 prevedeva che: «Le Amministrazioni dello Stato, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 60 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2003».

TABELLA 4

Tipologia contrattuale utilizzata dalle Amministrazioni pubbliche in materia di consulenze esterne

Anno 2004

Tipologia contrattuale	%
Contratti di prestazione occasionale	41,5
Contratti di prestazione coordinata e continuativa	18,7
Contratti di fornitura	16,0
Contratti di altra tipologia	23,8

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero delle Riforme e Innovazione nella P. A.

Straordinarietà e temporaneità sono i caratteri che devono guidare le scelte degli amministratori pubblici allorché intendano attivare una

consulenza esterna. Stringendo i cordoni della borsa, il legislatore ha voluto sottolineare quanto la Corte dei Conti ha già avuto modo di denunciare nel recente passato: su un totale di 1.170 atti amministrativi in materia di consulenze esterne, il 30% risultava irregolare o illegittimo. La Corte ha anche rimarcato come l'utilità di gran parte di queste consulenze è assolutamente discutibile e come esse siano spesso legate a logiche opposte agli obiettivi per cui sono nate.

TABELLA 5

La spesa per le consulenze divisa per settore

Anni 2003-2004

Valori in milioni di euro

Settore	2003	2004	Diff.% 2003/2004
Enti locali	491	632	+28,7
Ministeri	52	25	-51,9
Sanità	135	202	+49,6
Scuola	64	45	-29,7
Università	110	115	+4,5
Altri	67	78	+16,4
Totale	919	1097	+19,4

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero delle Riforme e Innovazione nella P. A.

Sono soprattutto gli Enti locali che hanno visto aumentare, nell'anno solare 2004, la spesa per le consulenze esterne (+141 milioni); insieme alla Sanità essi hanno speso 834 milioni di euro, cifra che rappresenta poco più dei tre quarti della spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche (68% nel 2003).

TABELLA 6

Numero e importo medio delle consulenze esterne

Anni 2003-2004

Consulenze	2003	2004	Diff. % 2003/2004
Consulenti con incarichi della P.A.	148.449	146.518	-1,3
Consulenti a cui sono stati liquidati incarichi	128.892	144.582	+12,7
Numero di incarichi affidati	249.516	219.018	-12,2
Numero di incarichi liquidati	203.307	217.124	+6,8
Compenso medio per incarico	4.518 €	5.053 €	+11,8

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero delle Riforme e Innovazione nella P. A.

TABELLA 7
Numero degli incarichi conferiti

Anni 2003-2004

Settori	2003	2004	Diff. % 2003/2004
Enti locali	115.730	110.164	-4,8%
Ministeri	9.041	5.210	-42,4
Sanità	17.417	19.373	+11,2
Scuola	48.852	35.611	-27,1
Università	48.106	36.801	-23,5
Altri	10.370	11.859	+14,3
Totale	249.516	219.018	-12,2

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero delle Riforme e Innovazione nella P. A.

Nel 2004 gli incarichi affidati sono diminuiti complessivamente del 12,2% rispetto all'anno precedente, ma solo del 4,8% negli Enti locali (tabelle 6 e 7), mentre nel comparto della Sanità sono ancora aumentati (+11,2%). Gli incarichi liquidati sono aumentati (+6,8%), I consulenti che hanno ricevuto incarichi dalle Pubbliche amministrazioni nel corso del 2004 sono stati circa 146.500. Un numero che si scosta in diminuzione di circa 2.000 unità da quello dell'anno precedente.

Come si è potuto vedere dalla tabella 5 mentre i Ministeri nel 2004 avevano diminuito di 27 milioni le spese per consulenze, gli Enti locali avevano fatto registrare un aumento di ben 141 milioni con il risultato che nel 2004 Regioni, Province e Comuni avevano speso 632 milioni di euro. I dati dell'Istat confermano questo andamento.

TABELLA 8
La spesa per le consulenze nelle Province divisa per settore

Anni 2003-2004

Spese in conto capitale	2003	2004	Diff. %
Impegni	101.679.993	104.775.019	+3,0
Pagamenti in c/competenza	9.836.354	11.489.441	+16,8
Pagamenti in c/residui	49.139.913	64.542.189	+31,3

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Tutte in rialzo le voci di spesa riguardanti le province, non ci sono in effetti segnali di ravvedimento e anche gli impegni di spesa per l'anno 2004 sono in rialzo (+3%).

TABELLA 9

La spesa per le consulenze nei Comuni divisa per settore
Anni 2003-2004

Spese in conto capitale	2003	2004	Diff. %
Impegni	582.353.277	556.853.089	-4,4
Pagamenti in c/competenza	75.515.383	73.985.483	-2,0
Pagamenti in c/residui	282.295.883	354.029.987	+25,4

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Il Ministero della Funzione Pubblica e l'Istat concordano anche nell'attribuire ai Comuni gran parte della spesa per consulenze esterne (poco più di un terzo del totale).

Nel 2004 infatti i bilanci comunali hanno visto aumentare i pagamenti per consulenze del 25,4% (354 milioni di euro nel 2004). In linea con quanto visto alla tabella 7, dove il numero degli incarichi conferiti dagli Enti locali era calato del 4,8% nel 2004, anche i Comuni hanno visto scendere leggermente gli impegni di spesa presi nello stesso anno (-4,4%).

TABELLA 10

La spesa per le consulenze nei Comuni divisa per settore
Anno 2004

Settore	Euro	%
Impegni di spesa		
Funzioni generali di amministraz. di gestione e di controllo	163.239.748	29,3
Funzioni relative alla giustizia	1.556.906	0,3
Funzioni di polizia locale	492.770	0,1
Funzioni di istruzione pubblica	25.262.080	4,5
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	22.878.504	4,1
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	16.116.877	2,9
Funzioni nel campo turistico	9.263.361	1,7
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	80.748.427	14,5
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	192.196.679	34,5
Funzioni nel settore sociale	18.745.990	3,4
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	23.632.093	4,2
Funzioni relative a servizi produttivi	2.719.651	0,5
Totale	556.853.089	100,0
Spesa per competenza		
Funzioni generali di amministraz. di gestione e di controllo	27.373.051	37,0
Funzioni relative alla giustizia	189.602	0,3
Funzioni di polizia locale	75.481	0,1
Funzioni di istruzione pubblica	1.901.109	2,6
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	1.076.375	1,5
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	905.278	1,2
Funzioni nel campo turistico	4.811.505	6,5
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	4.657.730	6,3
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	24.893.437	33,6
Funzioni nel settore sociale	2.441.196	3,3
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	4.806.147	6,5
Funzioni relative a servizi produttivi	854.573	1,2
Totale	73.985.483	100,0
Spesa per residui		
Funzioni generali di amministraz. di gestione e di controllo	96.384.090	27,2
Funzioni relative alla giustizia	3.356.923	0,9
Funzioni di polizia locale	271.354	0,1
Funzioni di istruzione pubblica	20.597.231	5,8
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	18.053.661	5,1
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	9.033.247	2,6
Funzioni nel campo turistico	3.286.173	0,9
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	67.512.712	19,1
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	107.033.706	30,2
Funzioni nel settore sociale	19.671.683	5,6
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	7.692.954	2,2
Funzioni relative a servizi produttivi	1.136.255	0,3
Totale	354.029,87	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Come si può vedere da quest'ultima tabella, gran parte delle spese per consulenze sono assorbite nell'ordine: dalle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, dalle funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo e dalle funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti. Stupisce dover constatare come la Pubblica amministrazione non riesca a trovare al suo interno esperti che sappiano gestire in modo qualificato tutte le funzioni di amministrazione, di gestione e controllo, e sorprende che questo settore finisca per assorbire così tante risorse per le consulenze esterne (il 27% dei pagamenti in c/residui del 2004, vale a dire circa 95 milioni di euro).

LA LEGGE FINANZIARIA PER L'ANNO 2007 E LE ULTIME CIRCOLARI

Non deve sorprendere quindi che le spese relative all'affidamento di incarichi esterni sostenute dalle Pubbliche amministrazioni siano state negli ultimi anni oggetto di forte restrizioni da parte del legislatore.

Nell'ultima Legge finanziaria, quella del 2007, il comma 593 dell'unico articolo così recita: «La retribuzione dei dirigenti delle Pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n.165 del 2001, dei consulenti, dei membri di commissioni e di collegi e dei titolari di qualsivoglia incarico corrisposto dallo Stato, da Enti pubblici o da società a prevalente partecipazione pubblica non quotate in Borsa, non può superare quella del 1° presidente della Corte di Cassazione».

In pratica si introduceva un tetto di stipendio per tutti i consulenti esterni e si vietava da parte delle società pubbliche e dell'Amministrazione di erogare retribuzioni oltre i 270mila euro annui, pena una sanzione per l'amministratore pubblico (che ha disposto il pagamento) pari a 10 volte l'ammontare eccedente la cifra consentita.

Il timore di una multa da pagare ha fatto sì che molti dirigenti pubblici assumessero un atteggiamento prudente prima di dar vita ad una consulenza di una certa entità; ecco quindi che con la direttiva del 16 marzo scorso il Ministero delle Riforme e dell'Innovazione nella Pubblica amministrazione ha cercato di chiarire ulteriormente il senso della norma del comma 593.

IL CONTROLLO DELLA SPESA RELATIVA
AD AFFIDAMENTO DI INCARICHI ESTERNI E PUBBLICITÀ

Per quanto attiene il controllo da parte della Corte dei Conti, la Legge finanziaria per l'anno 2006 prevede che gli «atti di spesa relativi all'affidamento di incarichi di studi e consulenza di importo superiore a 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente Corte dei Conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione». Al riguardo la Corte dei Conti ha specificato nel suo «Linee guida per l'attuazione dell'articolo 1, comma 173 della legge n. 266 del 2005» che queste disposizioni si applicheranno anche nei confronti dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Inoltre, in tale atto, si specifica che la trasmissione, da effettuarsi alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per l'esercizio del controllo sulla gestione, riguarda in particolare i provvedimenti di impegno o di autorizzazione alla spesa.

Il legislatore in applicazione della legge 30 dicembre 1991, n. 412 che istituì, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, l'anagrafe delle prestazioni (anagrafe nominativa in cui devono essere indicati tutti gli incarichi conferiti dalle Amministrazioni pubbliche per motivi di studio, ricerca e consulenza) ha posto l'obbligo, nel decreto legislativo n. 165 del 2001, a tutte le Amministrazioni pubbliche di comunicare l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti. Il mancato adempimento da parte delle Amministrazioni comporta l'impossibilità di conferire nuovi incarichi. In particolare l'obbligo di comunicazione si riferisce: a tutti gli incarichi di collaborazione siano essi occasionali che coordinati e continuativi, a prescindere dal contenuto specifico della prestazione; e a tutti gli incarichi di collaborazione conferiti a persone fisiche.

Per la verità già la legge n. 662 del 1996 prevedeva che: «Le pubbliche amministrazioni che si avvalgono di collaboratori esterni e che affidano incarichi di consulenza per i quali è previsto un compenso pubblicano gli elenchi nei quali sono indicati i soggetti percettori, la ragione dell'incarico e l'ammontare erogato» ma ciò non è servito evidentemente a contenere la spesa per consulenze entro limiti accettabili, costringendo il legislatore e la Corte dei Conti ad intervenire

ripetutamente. Non v'è dubbio alcuno che ormai la possibilità di conferire incarichi di collaborazione di natura autonoma deve essere attentamente valutata dalle Amministrazioni pubbliche sia in ragione degli specifici limiti giuridici che di spesa imposti dal legislatore.

Il carattere straordinario dell'esigenza, la temporaneità e l'alta qualificazione della prestazione impongono all'Amministrazione la conoscenza approfondita delle proprie risorse, sia in termini organizzativi che di professionalità, onde utilizzarle al meglio.

REGIONI ITALIANE E PARTECIPAZIONI AZIONARIE IN SOCIETÀ DI DIRITTO PRIVATO

PREMESSA

Nell'affrontare i temi della Pubblica amministrazione, è opportuno dedicare un capitolo a quelle che rappresentano le realtà regionali. Il seguente lavoro di ricerca si è posto come obiettivo la descrizione di tali realtà, considerando la loro propensione a costituirsi come azioniste, spesso di rilievo, in società di diritto privato.

Le modalità di acquisizione del dato di interesse sono state differenti di regione in regione e sono risultate utili a comprendere come la stessa Pubblica amministrazione locale si rapporti diversamente con la gestione dei dati e delle informazioni con la loro conseguente comunicazione.

Il quadro riepilogativo (tabella 1) mostra una situazione non omogenea con 250 società partecipate. I dati della Sardegna non sono stati comunicati.

Il primo passo compiuto è stato quello di visionare i siti ufficiali delle Regioni, in modo da analizzare direttamente il rendiconto generale per l'esercizio finanziario dell'anno più recente disponibile alla consultazione.

Quando il dato non è risultato reperibile on line, si è contattato direttamente il dipartimento competente in ambito regionale e si è entrati così nella realtà amministrativa che si vuole descrivere, sebbene da un particolare punto di vista.

IL QUADRO GENERALE

Ad una prima analisi dei dati raccolti, si evince una forte varietà in ambito regionale. Realtà come la Campania, la Toscana e il Veneto risultano partecipare in maniera diretta al numero più alto di società di diritto privato, rispettivamente 38 per la Campania, 25 per il Veneto e 22 per la Toscana.

La tabella 1 mostra il quadro riepilogativo.

TABELLA 1

Regioni italiane, numero società partecipate e quota totale detenuta
Anno 2007

Regioni	N. società partecipate	Totale partecipazione (in euro)
Abruzzo	16	18.615.207,12
Basilicata	8	11.652.629,64
Calabria	14	53.569.022,61
Campania	38	114.139.294,06
Emilia Romagna	17	25.389.871,25
Friuli Venezia Giulia	19	698.815.695,15
Lazio	16	70.119.376,27
Liguria	8	21.236.337,86
Lombardia	7	115.796.294,04
Marche	8	8.381.824,04
Molise	4	16.689.329,83
Piemonte	15	60.503.791,68
Puglia	4	19.696.160,00
Sardegna	-	-
Sicilia	7	21.437.903,11
Toscana	22	73.306.730,61
Umbria	6	6.701.959,89
Valle d'Aosta	16	295.606.211,85
Veneto	25	117.791.820,95
Totale	250	1.749.449.896,85

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati delle Regioni.

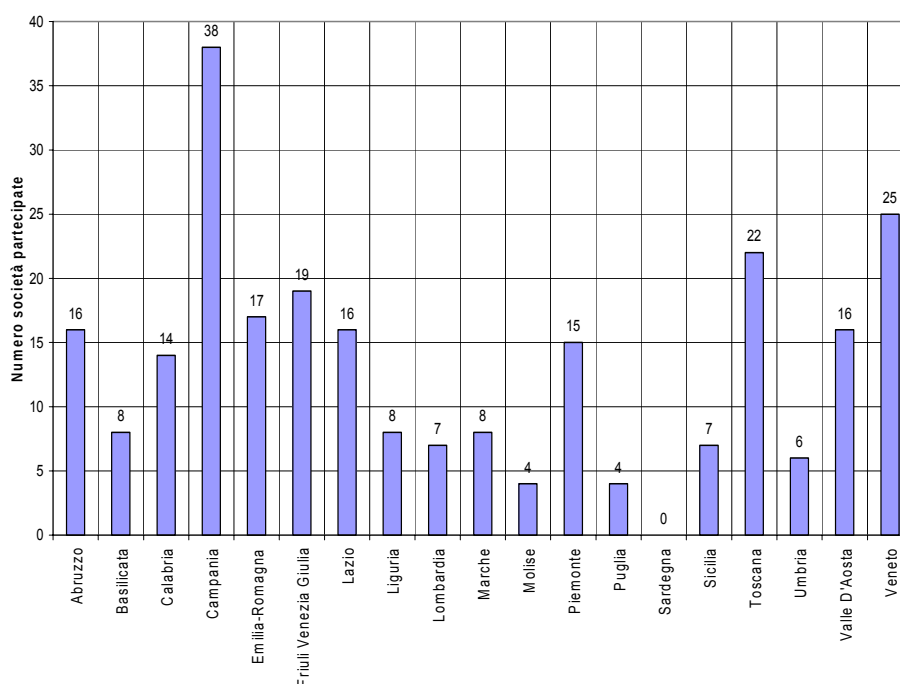
Se si tiene conto della quota totale detenuta dalla singola Regione in società di diritto privato, spicca la situazione patrimoniale del Friuli Venezia Giulia, seguita dalla Valle d'Aosta e, infine, da Veneto, Lombardia e Campania.

I grafici che seguono, costruiti con i dati riportati in tabella 1, sono esplicativi della seguente situazione: il Friuli Venezia Giulia partecipa in 19 società per un totale di 698.815.695,15 euro, la Valle d'Aosta conta 16

partecipazioni e un totale di 295.606.211,85 euro, il Veneto partecipa a 25 società di diritto privato per un totale di 117.791.820,95 euro, la Lombardia partecipa in sole 7 società ma raggiunge quota 115.796.294,04 euro, mentre la Campania conta ben 38 società partecipate e raggiunge i 114.139.294,06 euro di partecipazione.

GRAFICO 1

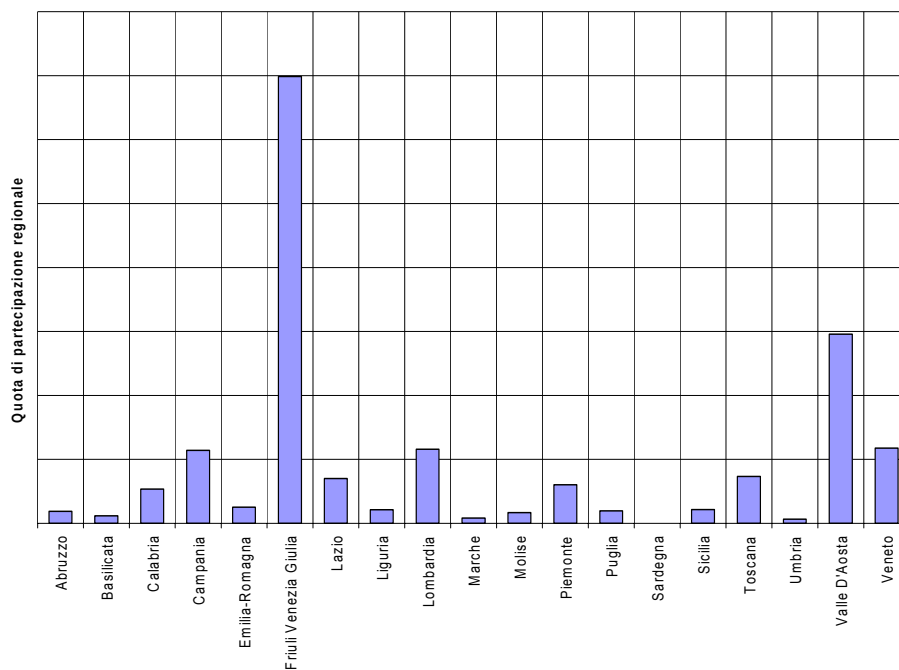
Numero società partecipate, per regione
Anno 2007



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati delle Regioni.

GRAFICO 2

Regioni italiane, numero società partecipate e quota totale detenuta
Anno 2007



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati delle Regioni.

LE DIFFERENTI REALTÀ REGIONALI

Si riportano i dati raccolti regione per regione, partendo dall'Abruzzo.

In tal caso, ci si è rivolti direttamente al servizio bilancio della Giunta regionale. Come si può osservare dalla tabella 2, la Regione Abruzzo detiene azioni in 16 società di diritto privato per un totale di 18.615.207,12 euro.

TABELLA 2

Società partecipate, capitale sociale e partecipazione regionale - Abruzzo

Anno 2005

Valori percentuali

Denominazione	Capitale sociale	Partecipazione regionale	Partecipazione %
A.R.P.A. SpA.	8.990.664,00	8.577.140,00	95,4
S.A.G.A SpA.	2.582.286,00	1.492.560,00	57,8
FIRA SpA	5.100.000,00	2.601.000,00	51,0
Abruzzo Sviluppo SpA	219.387,72	64.102,68	29,2
Centro Ceramico Castellano Soc. Cons.le a r.l.	168.623,18	51.000,00	30,2
CISI Abruzzo SpA	4.126.886,65	154.950,00	3,8
Eurobic Abruzzo e Molise S.c.r.l.	387.936,00	1.109,00	0,3
CODEMM Consorzio Didattico per gli Ecosistemi Montani e Marginali	46.482,00	15.494,00	33,3
G.T.M. Srl. - Gestione Trasporti Metropolitani	2.220.000,00	2.220.000,00	100,0
F.A.S. Srl. - Ferrovia Adriatico Sangritana	2.582.300,00	2.582.300,00	100,0
Consorzio Mario Negri Sud	4.059.000,00	405.900,00	10,0
Consorzio di Ricerca del Gran Sasso	178.500,00	25.822,84	14,5
Consorzio Ente Porto di Giulianova	185.924,50	51.645,60	27,8
SIR SpA	103.300,00	52.683,00	51,0
Circolo Nautico Vallonchini Srl.	462.665,00	49.500,00	10,7
La Majella SpA	900.000,00	270.000,00	30,0
Totale	32.313.935,05	18.615.207,12	

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Regione.

Per quanto riguarda la Basilicata, il dato di interesse è stato facilmente reperibile on line. La Regione partecipa in 8 società e la sua partecipazione raggiunge quota 11.652.629,64 euro. Si riportano i dati raccolti in tabella 3.

TABELLA 3
Società partecipate, capitale sociale e partecipazione regionale - Basilicata

Anno 2005

Valori percentuali

Denominazione	Capitale sociale	Partecipazione regionale	Partecipazione %
Metapontum Agrobios Soc. Consortile a responsabilità limitata	2.783.383,00	2.713.798,00	97,5
Sviluppo Italia Basilicata SpA	2.968.954,80	141.619,14	4,8
Agenzia per l'orientamento e la formazione professionale SpA (Potenza)	103.291,38	9.296,22	9,0
Agenzia per l'orientamento e la formazione professionale SpA (Matera)	154.937,07	32.536,78	21,0
SUDGEST - società consortile per azioni	1.118.173,09	38.241,57	3,4
Acqua SpA	300.000,00	297.000,00	99,0
Acquedotto Lucano SpA	17.136.178,04	8.396.727,00	49,0
Lucandocks SpA	1.290.000,00	23.410,92	1,8
Totale	25.854.917,38	11.652.629,64	

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Regione.

Le tabelle 4, 5 e 6 mostrano i dati relativi alle tre regioni che detengono il maggior numero di partecipazioni in società di diritto privato, rispettivamente Campania (38), Veneto (25) e Toscana (22).

TABELLA 4
Società partecipate, capitale sociale e partecipazione regionale - Campania

Anno 2005

Valori percentuali

Denominazione	Capitale sociale	Partecipazione regionale	Partecipazione %
A.IR. SpA	43.580.000,00	43.580.000,00	100,0
ARCSS (Agenzia Regionale Campana per la sicurezza stradale) Scpa	140.000,00	72.800,00	52,0
ASSE (Avellino Sviluppo Socio Economico) Scpa	540.000,00	81.270,00	15,1
ART SANNIO (Società per la Valorizzazione del Patrimonio della provincia di Benevento) Scpa	150.000,00	73.500,00	49,0
ASC (Agenzia di marketing territoriale per lo sviluppo attività produttive sul territorio della regione) SpA	1.000.000,00	900.000,00	90,0
Bagnoli Futura SpA	52.291.520,00	4.671.884,00	8,9
CAMPEC Scarl	244.598,00	59.926,51	24,5
CIPA Scpa	965.273,75	153.092,42	15,9
Campania Navigando Srl	120.000,00	24.000,00	20,0
Campaniacque SpA	5.000.000,00	5.000.000,00	100,0
CAAN Scpa	22.315.726,34	999.744,54	4,5
Centro Campano Tecnologia e Ambiente Scarl	152.000,00	78.006,40	51,3
Circumvesuviana Srl	12.911,42	12.911,42	100,0
Citthef Scarl	610.330,00	600.015,42	98,3
Città della Scienza Scpa	2.094.715,00	1.604.761,16	76,6
Costa del Vesuvio SpA	3.063.740,00	1.610.301,74	52,6
EFI SpA	1.396.400,00	1.396.400,00	100,0
Ente Autonomo Volturmo Srl	6.800.000,00	6.800.000,00	100,0
Film Commission Regione Scarl	590.000,00	590.000,00	100,0
I.MA.ST. Scarl	623.000,00	58.994,90	9,6
ISAC Scarl	360.000,00	100.008,00	27,8
L'INTRAPRESA Srl	37.185,00	695,36	1,9
Maurilia Scpa	500.000,00	245.000,00	49,0
Metrocampana Nord-Est Srl	12.911,42	12.911,42	100,0
Mostra d'oltremare SpA	169.971.800,00	33.348.467,16	19,6
Nausicaa SpA	5.000.000,00	800.000,00	16,0
Parco Scientifico e Tecnologico di Salerno e delle Aree interne della Campania Scpa	1.290.000,00	25.800,00	2,0
REC.AM. Scpa	1.000.000,00	510.000,00	51,0
SAUIE Srl	10.320,00	10.320,00	100,0
S.CA.BE.C. (Società Campana Beni Culturali) SpA	100.000,00	51.000,00	51,0
SEPSA SpA	2.948.000,00	2.948.000,00	100,0
SMA (Sistemi per la Meteorologia e l'Ambiente) Campania SpA	100.000,00	49.000,00	49,0
Si.Re.Na. Città Storica Scpa	360.467,28	77.464,42	21,5
So.re.sa. (Società Regionale per la Sanità) SpA	500.000,00	500.000,00	100,0
SUDGEST Scarl	520.000,00	988,00	0,2
Sviluppo Italia Campania SpA	5.503.188,44	330.191,19	6,0
Talete Scarl	100.000,00	90.000,00	90,0
Trianon SpA	11.200.000,00	6.671.840,00	59,6
Totale	341.204.086,65	114.139.294,06	

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Regione.

TABELLA 5
Società partecipate, capitale sociale e partecipazione regionale - Veneto

Anno 2007

Valori percentuali

Denominazione	Capitale sociale	Partecipazione regionale	Partecipazione %
Aeroporto Catullo SpA	21.371.438,00	41.994,88	0,2
AERTRE (Aeroporto di Treviso) SpA	3.119.840,00	311.980,88	9,9
Autodromo del Veneto SpA	785.648,00	211.919,91	26,9
Autovie Venete SpA	157.965.738,58	7.635.431,94	4,8
Banca Popolare Etica Scarl	19.425.883,56	48.894,95	0,3
College Valmarana Morosini SpA	2.324.070,00	422.464,80	18,2
Edilveneziana SpA	774.750,00	38.737,50	5,0
Ferrovie Venete Srl	12.750,00	12.750,00	100,0
FINEST SpA	137.176.770,15	26.264.138,77	19,1
Immobiliare Marco Polo Srl	25.500,00	25.500,00	100,0
INFORMEST associazione**	15.585.333,29	2.632.658,91	16,9
ObiettivoNordest SICAV SpA	24.324.414,27	953.760,28	3,9
Politecnico Calzaturiero Scarl	990.307,00	154.166,04	15,6
Rocca di Monselice Srl	45.900,00	15.299,98	33,3
Rovigo Fiere SpA	450.000,00	300.000,15	66,7
Sistemi Territoriali SpA	4.306.080,00	4.275.484,87	99,3
Società per l'Autostrada di Alemagna SpA	312.000,00	78,00	0,02
Società Veneziana Edilizia Canalgrande SpA	15.220.280,00	15.220.280,00	100,0
Terme di Recoaro SpA	4.485.572,40	4.485.460,26	99,9
Veneto Acque SpA	40.000.000,00	40.000.000,00	100,0
Veneto Innovazione SpA	520.000,00	265.200,00	51,0
Veneto Nanotech Scpa	271.000,00	29.999,97	11,1
Veneto Strade SpA	5.163.200,00	1.548.960,00	30,0
Veneto Sviluppo SpA	23.942.400,00	12.210.624,00	51,0
Venezia Terminal Passeggeri SpA	3.920.020,00	686.034,86	17,5
Totale	482.518.895,25	117.791.820,95	

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Regione.

Relativamente alla società Rovigo Fiere SpA, in tabella 5 si è riportato il dato della sottoscrizione regionale ma si ricorda che il Veneto ha versato una quota pari a 75mila euro su una sottoscrizione totale di 300mila euro.

A seguire, i dati della regione Toscana (tabella 6):

TABELLA 6
Società partecipate, capitale sociale e partecipazione regionale - Toscana

Anno 2005

Valori percentuali

Denominazione	Capitale sociale sivo	Partecipazione regionale	Partecipazione %
Agenzia Regionale Recupero Risorse SpA	936.341,98	516.486,24	55,2
Autocamionabile della Cisa SpA	41.600.000,00	416,00	0,0
Banca Popolare Etica di Padova Scarl	18.443.000,00	25.820,20	0,1
Centro Affari e Convegni Arezzo Srl	27.323.888,51	7.945.786,78	29,1
CESVIT SpA (in liquidazione)	1.752.041,92	169.072,05	9,7
Etruria Innovazione scpa	278.856,00	118.764,77	42,6
Ente Valorizzazione Acque Minerali Fonteviva SpA	3.099.616,95	13.328,35	0,4
Fidi Toscana SpA	72.020.000,00	28.404.688,00	39,4
Firenze Fiera SpA	24.084.047,16	7.622.600,93	31,7
Firenze Parcheggio SpA	25.595.157,50	401.843,97	1,6
Golf La Vecchia Pieveaccia SpA	3.852.791,60	5.008,63	0,1
Internazionale Marmi e Macchine Carrara SpA	23.559.012,00	10.497.895,75	44,6
Interporto della Toscana Centrale SpA	12.075.000,00	556.657,50	4,6
Interporto Toscano A. Vespucci SpA	11.756.695,44	2.091.516,12	17,8
Regional Energy Agency SpA	518.000,00	310.800,00	60,0
Società Esercizio Aeroporto della Maremma SpA	1.765.750,00	125.015,10	7,1
Società Aeroporto Toscano G. Galilei SpA	13.035.000,00	2.749.081,50	21,1
Sviluppo Italia Toscana scpa	5.650.545,00	1.915.534,76	33,9
Terme di Casciana SpA	3.292.752,06	1.635.839,22	49,7
Terme di Chianciano Immobiliare SpA	6.666.927,23	3.192.124,76	47,9
Terme di Montecatini Immobiliare SpA	9.913.620,00	4.956.810,00	50,0
Terme Fosso Bianco SpA	1.032.800,00	51.640,00	5,0
Totale	308.251.843,35	73.306.730,61	

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Regione.

Molise e Puglia sono le due Regioni con il minor numero di partecipazioni in società di diritto privato: 4 le società partecipate da entrambe, con quote di partecipazione rispettivamente di 16.689.329,83 euro per il Molise e 19.696.160,00 per la Puglia (tabelle 7 e 8). Segue l'Umbria: 7 le società che contano partecipazioni della Regione e 6.701.959,89 euro la quota totale relativa a tale partecipazione (tabella 9).

TABELLA 7
Società partecipate, capitale sociale e partecipazione regionale - Molise

Anno 2006

Valori percentuali

Denominazione	Capitale sociale	Partecipazione regionale	Partecipazione %
Finmolise SpA	13.785.000,00	10.380.105,00	75,3
Campitello Matese Scpa	6.977.141,00	5.791.027,03	83,0
Molise Dati SpA	258.230,00	131.697,30	51,0
Sviluppo Italia Molise SpA	3.562.025,00	386.500,50	10,8
Totale	24.602.396,00	16.689.329,83	

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Regione.

TABELLA 8
Società partecipate, capitale sociale e partecipazione regionale - Puglia

Anno 2005

Valori percentuali

Denominazione	Capitale sociale	Partecipazione regionale	Partecipazione %
Consorzio Tecnopolis/Csala Novus Hortus Bari	2.546.488,00	1.662.729	65,3
SEAP SpA – Società Esercizi Aeroporti	7.704.374,00	7.658.918	99,4
EX EAGAT Terme di Santa Cesarea Lecce	1.063.753,46	536.983	50,5
FINPUGLIA SpA	10.329.200,00	9.837.530	95,2
Totale	21.643.815,46	19.696.160	

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Regione.

TABELLA 9
Società partecipate, capitale sociale e partecipazione regionale - Umbria

Anno 2004

Valori percentuali

Denominazione	Capitale sociale	Partecipazione regionale	Partecipazione %
Ferrovia Centrale Umbra Srl	98.126,00	98.126,00	100,0
Umbralor Srl	2.256.668,00	2.246.339,23	99,5
Sviluppumbria SpA	5.746.558,00	3.723.309,06	64,8
Webred SpA	1.560.000,00	515.985,60	33,1
RED SpA	150.000,00	15.000,00	10,0
Centro Multimediale di Terni	2.580.000,00	103.200,00	4,0
Totale	12.391.352,00	6.701.959,89	

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati delle Regioni.

Regioni come la Lombardia e la Sicilia partecipano in 7 società. Lieve la differenza con l'Umbria (6 società) in quanto a numero di partecipazioni ma la situazione è ben diversa se si procede al confronto del dato relativo alla quota totale della partecipazione calcolata in percentuale sul capitale sociale: dai 115.796.294,04 euro della Lombardia, si passa ai 21.437.903,55 euro della Sicilia e ai 6.701.959,89 euro dell'Umbria (tabelle 9, 10 e 11).

TABELLA 10
Società partecipate, capitale sociale e partecipazione regionale - Lombardia

Anno 2005

Valori percentuali

Denominazione	Capitale sociale	Partecipazione regionale	Partecipazione %
Finlombarda SpA	40.329.200,00	40.329.200,00	100,0
Infrastrutture Lombarde SpA	5.990.000,00	5.990.000,00	100,0
Lombardia Informatica SpA	7.376.736,00	7.376.736,00	100,0
Ferrovie Nord Milano SpA	107.828.513,11	62.001.395,04	57,5
Cestec SpA	103.300,00	52.683,00	51,0
Navigli Lombardi Scrl	78.000,00	23.400,00	30,0
Federfidi Sc	101.238,94	22.880,00	22,6
Totale	161.806.988,05	115.796.294,04	

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Regione.

TABELLA 11
Società partecipate, capitale sociale e partecipazione regionale - Sicilia

Anno 2005

Valori percentuali

Denominazione	Capitale sociale	Partecipazione regionale	Partecipazione %
Multiservizi SpA	825.600,00	421.056,00	51,0
Italia Lavoro Sicilia SpA	516.400,00	263.364,00	51,0
Biosphera SpA	489.600,00	260.173,00	53,1
Centro di Telerilevamento Mediterraneo Scpa	450.000,00	220.500,00	49,0
Beni Culturali SpA - Gestioni & Servizi	1.032.000,00	526.320,00	51,0
Mercati Agroalimentari Sicilia Scpa	21.076.557,25	19.626.490,11	93,1
Quarit Scpa	160.000,00	120.000,00	75,0
Totale	24.550.157,25	21.437.903,11	

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Regione.

In quanto a numero di società partecipate, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia detengono azioni rispettivamente in 17 e 19 società di diritto privato.

Si pongono, in questo senso, a seguire dietro regioni come Campania (38), Veneto (25) e Toscana (22). Ben diversa è la differenza se confrontata con realtà come l'Umbria (6 partecipazioni), la Sicilia e la Lombardia (7 partecipazioni).

Le tabelle che seguono riportano i dati relativi alle due Regioni in questione: Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia (tabelle 12 e 13).

TABELLA 12
Società partecipate, capitale sociale e partecipazione regionale - Emilia Romagna

Anno 2005

Valori percentuali

Denominazione	Capitale sociale	Partecipazione regionale	Partecipazione %
Centro ricerche marine - società consortile per azioni – Cesenatico	930.710,00	200.000,27	21,5
Ervet-Emilia Romagna – valorizzazione economica territorio SpA	10.225.154,04	8.184.213,29	80,0
Sapir porto intermodale di Ravenna SpA	12.912.120,00	1.350.607,75	10,5
Sab – aeroporto g. Marconi SpA	74.000.000,00	6.512.000,00	8,8
Ferrovie Emilia-Romagna Srl	890.888,00	529.365,65	59,4
Società esercizio aeroporti – Forlì – s.e.a.f. – SpA	3.098.748,00	775.616,62	25,0
Aeradria SpA aeroporto Federico Fellini di Rimini	7.120.000,00	499.824,00	7,0
Aster società consortile per azioni	740.000,00	223.221,00	30,2
A.p.t. Servizi Srl.	260.000,00	132.600,00	51,0
Terme di Castrocaro SpA	5.550.310,00	566.131,62	10,2
Terme di Salsomaggiore SpA	5.529.808,44	1.105.851,09	20,0
Centro agro alimentare di Bologna Scpa	51.941.871,31	3.178.842,52	6,1
Centro agro-alimentare e logistica Srl. Consortile (ex centro agro alimentare di Parma Srl)	5.368.109,00	594.571,75	11,1
Centro agro alimentare riminese SpA	12.000.000,00	1.324.800,00	11,0
Banca popolare etica soc. Coop. per azioni a r.l.	19.425.883,56	52.449,89	0,3
Reggio children – Srl	1.000.000,00	20.600,00	2,1
C.u.p. 2000 SpA	482.579,00	139.175,78	28,8
Totale	211.476.181,35	25.389.871,25	

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Regione.

TABELLA 13
Società partecipate, capitale sociale e partecipazione regionale - Friuli Venezia Giulia

Anno 2005

Valori percentuali

Denominazione	Capitale sociale	Partecipazione regionale	Partecipazione %
Aeroporto Duchi d'Aosta Gorizia SpA	87.731,54	33.475,65	38,2
Aeroporto F.V.G. SpA	1.824.560,08	894.034,44	49,0
AGEMONT SpA	15.076.000,76	13.767.887,83	91,3
Agra Promo FVG Srl	36.083,92	35.591,65	98,6
Alpe Adria SpA	0,00	0,00	0,0
Autovie Venete SpA	150.000.000	51.705.735,00	34,5
Banca Popolare Etica Scarl	43.615,88	108,20	0,3
Cassa di Liquidazione e Garanzia SpA	275.648,75	73.884,86	26,8
Ersagricola SpA	0,00	0,00	0,0
Finanziaria MC SpA	3.260.074,12	1.141.025,94	35,0
Azioni Soc. Finest SpA	0,00	0,00	0,0
Azioni Friulia Lis SpA	0,00	0,00	0,0
Azioni Friulia SpA	641.675.391,00	598.596.577,79	93,3
Azioni Soc. Gestione Immobili FVG SpA	402.898,04	203.819,87	50,6
Centro Servizi INFORMEST	9.151.786,96	5.173.364,23	56,5
Azioni Insiel SpA	10.258.300,00	10.258.300,00	100,0
Azioni Medio Credito FVG SpA	0,00	0,00	0,0
Azioni Polo Tecnologico Pordenone Scpa	295.720,56	221.790,42	75,0
Quote PRIMA FVG Srl	4.900,00	2.401,00	49,0
Azioni Promosedia SpA	1.621,23	7,49	0,5
Azioni Promotur	8.608.565,64	8.506.709,09	98,8
Azioni SINCROTRONE Scpa	19.975.337,15	7.952.181,72	39,8
Società Ferrovie Udine Cividale Srl	128.548,00	128.548,00	100,0
Azioni Udine Fiera SpA	1.025.411,49	120.251,95	11,7
Totale	862.132.195,06	698.815.695,15	

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Regione.

La Valle d'Aosta e il Lazio, così come l'Abruzzo (per la consultazione dei dati di questa Regione si rimanda alla lettura della tabella 2), contano partecipazioni in 16 società di diritto privato. A seguire si collocano il Piemonte con 15 società e la Calabria con 14 società. Di seguito, sono riportati i dati che attestano tale situazione (tabelle 14, 15, 16 e 17).

TABELLA 14
Società partecipate, capitale sociale e partecipazione regionale – Valle d'Aosta

Anno 2005

Valori percentuali

Denominazione	Capitale sociale	Partecipazione regionale	Partecipazione %
SITRASB - Società Italiana per il Traforo del Gran San Bernardo SpA	8.000.000,00	5.080.000,00	63,5
SAV - Società Autostrade valdostane SpA	24.000.000,00	6.892.800,00	28,7
Società Italiana per Azioni per il Traforo del Monte Bianco	109.084.800,00	11.595.714,24	10,6
Soc. Cooperativa Elettrica Gignod	503.250,00	157.114,65	31,2
Soc. Cooperativa Agricola Forza e Luce di Aosta	141.782,00	623,84	0,4
FINAOSTA SpA	112.000.000,00	86.856.000,00	77,6
IPLA SpA	930.800,00	103.970,36	11,2
RAV - Raccordi Autostradali Valle d'Aosta SpA	343.805.000,00	178.881.741,50	52,0
IN.VA. SpA	520.000,00	390.000,00	75,0
Les Relieurs scs	101.371,00	101,37	0,1
VA.LE.CO. SpA	520.000,00	104.000,00	20,0
Servizi Previdenziali Valle D'Aosta SpA	103.292,00	51.646,00	50,0
Banca Popolare Etica Scpa	19.425.884,00	52.449,89	0,3
Casino de la Vallée SpA	5.000.000,00	4.950.000,00	99,0
Idroelettrica Valle d'Aosta Srl	50.000,00	50,00	0,1
AVDA SpA	1.000.000,00	490.000,00	49,0
Totale	625.186.179,00	295.606.211,85	

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Regione.

TABELLA 15
Società partecipate, capitale sociale e partecipazione regionale - Lazio

Anno 2005

Valori percentuali

Denominazione	Capitale sociale	Partecipazione regionale	Partecipazione %
Fiera di Roma SpA	131.279.524,20	16.318.044,86	12,4
Centrale del Latte SpA	37.736.000,00	645.285,60	1,7
Aeroporti di Roma SpA	62.309.801,00	828.720,35	1,3
CO.TRA.L. SpA)	6.900.000,00	4.787.220,00	69,4
C.A.R. Scpa Centro Agroalimentare Roma	63.605.982,00	12.721.196,40	20,0
M.O.F. SpA Mercato Ortofrutticolo Fondi	516.450,00	149.770,50	29,0
I.M.O.F. SpA	17.043.180,00	5.372.010,34	31,5
Tuscia Expo' SpA	412.800,00	103.200,00	25,0
Tecnoborsa Scpa	814.620,00	25.823,45	3,2
Alta Roma Scpa	2.550.000,00	509.745,00	20,0
Agenzia Svil.Lazio SpA	48.927.354,56	25.138.874,77	51,4
Astral SpA-Azienda Strade Lazio	200.000,00	198.000,00	99,0
Laziomatica SpA	516.400,00	511.236,00	99,0
SAN.IM. SpA	500.000,00	500.000,00	100,0
ARCEA SpA (L.R. n. 37/2002)	4.121.900,00	2.102.169,00	51,0
Lazio Service SpA	408.000,00	208.080,00	51,0
Totale	377.842.011,76	70.119.376,27	

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Regione.

TABELLA 16
Società partecipate, capitale sociale e partecipazione regionale - Piemonte

Anno 2005

Valori percentuali

Denominazione	Capitale sociale	Partecipazione regionale	Partecipazione %
GEAC SpA - Aeroporto di Cuneo	1.355.214,00	310.886,09	22,9
SACE SpA	4.597.032,00	1.063.293,50	23,1
SAGAT SpA	10.165.200,00	813.216,00	8,0
CON.SE.PI. SpA	5.700.938,00	2.438.291,18	42,8
Finpiemonte SpA	33.774.936,00	21.008.010,19	62,2
Interporto di Rivalta Scrivia SpA	10.701.600,00	177.646,56	1,7
Sito SpA	5.170.000,00	2.416.458,00	46,7
CAAT Scpa	50.756.389,00	411.126,75	0,8
MIAC Scpa	7.101.430,00	2.396.732,63	33,8
IPLA SpA	930.800,00	780.010,40	83,8
Tenuta Cannona Srl	67.600,00	58.237,40	86,2
CRISO. Srl	549.450,55	175.000,00	31,9
EXPO 2000 SpA	2.828.750,00	927.264,25	32,8
Terme di Acqui SpA	29.539.777,00	23.602.281,82	79,9
Città Studi SpA	22.015.350,00	3.925.336,91	17,8
Totale	185.254.466,55	60.503.791,68	

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Regione.

TABELLA 17
Società partecipate, capitale sociale e partecipazione regionale - Calabria

Anno 2005

Valori percentuali

Denominazione	Capitale sociale	Partecipazione regionale	% partecipazione
Consorzio Mercato Agricolo Alimentare di Reggio Calabria COMARC Srl	1.846.178,00	387.376,15	21,0
Consorzio Mercato Agricolo Alimentare Calabria (COMALCA) Srl	4.767.293,00	2.121.597,94	44,5
Società Aeroportuale Calabrese (SACAL SpA)	5.170.000,00	517.000,00	10,0
Società per la gestione dell'aeroporto dello Stretto (SOGAS SpA)	1.978.872,00	989.436,00	50,0
Aeroporto Sant'Anna SpA	1.850.000,00	100.899,00	5,5
Finanziaria Calabria (FINCALABRA) SpA	35.474.603,68	28.594.126,92	80,6
CERERE -Centro Regionale per il Recupero dei Centri Storici Calabresi Srl	52.000,00	15.600,00	30,0
Locride Sviluppo SpA	260.000,00	52.000,00	20,0
Sviluppo Italia Calabria Scpa	10.763.250,00	1.952.754,92	18,1
Consorzio per la promozione della cultura e degli studi universitari di Crotone SpA	697.194,00	309.860,90	44,4
Co.M.A.C. Srl - Consorzio Mercato Agricolo Alimentare Calabrese a.r.l.	5.933.032,05	4.185.160,81	70,5
Terme Sibarite SpA	2.432.498,00	2.432.498,00	100,0
Sorical SpA - Società risorse idriche calabresi	3.813.085,00	2.040.000,48	53,5
Stretto di Messina SpA	383.179.794,00	9.870.711,49	2,6
CONSORZIO CIES - (nessuna quota di partecipazione regionale)	831.951,00	0,00	0,00
Totale	459.049.750,7	53.569.022,61	

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati delle Regioni.

Restano da illustrare i dati relativi a Marche e Liguria. In entrambi i casi sono state le stesse Amministrazioni a fornire le informazioni utili e si tratta di realtà che, accanto alla Basilicata, detengono azioni in 8 società di diritto privato. La Liguria raggiunge, però, quota 21.236.337,86 euro, mentre le Marche si fermano a 8.381.824,04 euro. La situazione, dunque, cambia molto se si analizza la situazione dal punto di vista patrimoniale (tabelle 18 e 19).

TABELLA 18
Società partecipate, capitale sociale e partecipazione regionale - Marche

Anno 2005

Valori percentuali

Denominazione	Capitale sociale	Partecipazione regionale	Partecipazione %
SVIM SpA	2.814.909,00	2.814.909,00	100,0
Aerdorica SpA	5.927.155,00	1.649.527,24	27,8
Cemim SpA (in liquidazione)		877.976,73	
I.R.MA. Immobiliare Regione Marche Srl	100.000,00	100.000,00	100,0
Banca Etica		25.820,00	
Centro agroalimentare del Piceno	8.280.495,00	2.804.603,66	33,9
Centro agroalimentare di Macerata	237.900,00	78.007,41	32,8
Centro di ecologia e climatologia	154.900,00	30.980,00	20,0
Totale	8.673.295,00	8.381.824,04	

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Regione.

TABELLA 19
Società partecipate, capitale sociale e partecipazione regionale - Liguria

Anno 2005

Valori percentuali

Denominazione	Capitale sociale	Partecipazione regionale	Partecipazione %
Finanziaria Ligure per lo Sviluppo Economico - F.I.L.S.E. SpA	22.612.332,60	12.142.822,36	53,7
Datasiel - Sistemi e Tecnologie di Informatica SpA	2.582.500,00	2.582.500,00	100,0
Sviluppo Genova SpA	5.164.500,00	903.787,50	17,5
Parco Scientifico e Tecnologico della Liguria Scpa	278.351,00	146.134,28	52,5
Ferrovia Genova Casella Srl	12.750,00	12.750,00	100,0
Società per Cornigliano SpA	11.975.277,00	5.388.874,65	45,0
Themis - Scuola di Formazione per la Pubblica Amministrazione Srl	90.000,00	11.250,00	12,5
SIIT Scpa	600.000,00	42.000,00	7,0
Totale	43.315.710,6	21.236.337,86	

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati della Regione.

CONCLUSIONI

I dati raccolti mostrano una differente propensione, da parte delle Regioni interpellate, a partecipare in maniera diretta a società di diritto privato.

Come si è avuto modo di vedere, tra le Regioni che presentano quote di partecipazione meno consistenti sono da ricordare l'Umbria con 6.701.959,89 euro e le Marche con 8.381.824,04 euro. Sul fronte opposto, come si è già evidenziato, si collocano il Friuli Venezia Giulia con 689.815.695,15 euro (in assoluto la prima Regione azionista) e la Valle d'Aosta con quote di partecipazione che raggiungono i 295.606.211,85 euro.

Ricordiamo che le percentuali indicate, per effetto di arrotondamenti, potrebbero non corrispondere esattamente al rapporto tra capitale sociale e valore della partecipazione. La stessa precisazione va fatta per quanto riguarda il calcolo relativo alla partecipazione in quota e al capitale sociale delle società partecipate dalle Regioni.

Ad un'ulteriore analisi dei dati, si evidenzia una sostanziale differenza di quote detenute in partecipazioni tra un primo gruppo di Regioni quali Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Veneto, Lombardia e Campania e un secondo gruppo, comprendente tutte le restanti realtà regionali prese in considerazione.

La Toscana, infatti, apre il secondo gruppo con una partecipazione totale pari a circa 73 milioni di euro, mentre la Campania chiude il primo con una partecipazione che raggiunge quota 114 milioni di euro circa.

La differenza tra i due gruppi è, dunque, evidente, così come del resto quella che intercorre tra l'Umbria e il Friuli Venezia Giulia, 6.701.959,89 euro contro 689.815.695,15 euro, rispettivamente l'ultima e la prima Regione in termini di quota di partecipazione detenuta in società di diritto privato.

La ricerca ha portato a risultati interessanti, ma è stato altrettanto interessante testare dal vivo l'efficacia della macchina burocratica regionale.

Si sono notati atteggiamenti differenti nella gestione e nella diffusione delle informazioni richieste, dalla disponibilità all'indifferenza, così come si è potuto constatare quanto le Regioni utilizzino il web e le nuove tecnologie informatiche per condividere concretamente dati e informazioni.

Nel caso di Regioni quali la Toscana, la Basilicata e la Valle d'Aosta i dati di interesse sono stati facilmente reperibili on line: indicati in una sezione in evidenza e facilmente consultabili.

In altri casi, le Regioni hanno indicato in quale sezione del sito ufficiale era possibile trovare le informazioni richieste; un esempio, in tal senso, è stata la Liguria.

In altri casi ancora, invece, si è inoltrata richiesta formale alla sezione competente in ambito regionale. Non in tutti i casi, la risposta tanto attesa è arrivata.

REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

PREMESSA

La presente scheda si propone di analizzare i dati relativi ai principali reati contro la Pubblica amministrazione, così come definiti dal Codice penale e riportati nel prospetto seguente.

TABELLA 1

Reati contro la Pubblica amministrazione: tipologie e definizione

Tipologia di reato	Definizione
Abuso d'ufficio	In base alla legge 234/97 commette abuso d'ufficio il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio: - viola norme di legge o di regolamento; - omette di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto; - intenzionalmente procura a sé o ad altri un vantaggio patrimoniale ingiusto o arreca ad altri un danno ingiusto.
Peculato	In base all'art.314 del codice penale si ha peculato allorché il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio dispone denaro pubblico per fini diversi da quelli istituzionali
Concussione	Secondo quanto previsto dall'art. 317 del codice penale si ha concussione quando il pubblico ufficiale abusa della qualità dei suoi poteri per coartare la volontà del privato, impossibilitato ad ottenere in altro modo l'utile sperato. Diversamente dal reato di corruzione, non vi è una posizione di parità tra le due parti (funzionario e privato) in quanto solo il pubblico ufficiale ha la possibilità di ottenere un profitto illecito.
Malversazione ai danni dello Stato	In base a quanto previsto dall'art. 316 bis del codice penale si ha malversazione a danni dello Stato in caso di elusione del vincolo di destinazione gravante sui finanziamenti erogati per la realizzazione di una determinata finalità pubblica. Presupposto del reato è l'esistenza di condizioni di favore nella prestazione, sottoforma di sovvenzioni, contributi o finanziamenti.
Corruzione	In base agli art. 318-322 del codice penale si ha corruzione allorché un pubblico funzionario accetta da un privato per un atto relativo all'esercizio delle sue funzioni un compenso che non gli è dovuto.
Indebita percezione di	Secondo l'art. 316 ter del codice penale si ha indebita percezione di

erogazioni ai danni dello Stato	erogazioni a i danni dello Stato qualora mediante dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, o mediante l'omissione di informazioni dovute, si percepisca per Sé o per gli altri, contributi, finanziamenti, muti agevolati o altre erogazioni, concesse o erogate dallo Stato, da altri Enti pubblici o dalla Comunità europea.
Istigazione alla corruzione	In base all'art. 322 del codice penale è imputabile di istigazione alla corruzione chiunque offre o promette denaro od altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio che riveste la qualità di pubblico impiegato per indurlo a compiere un atto del suo ufficio, o per indurlo ad omettere o a ritardare un atto del suo ufficio, o a fare un atto contrario ai suoi doveri.
Peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi della Comunità europea e di funzionari della Comunità europea o di altri Stati esteri	L'art. 322 bis del codice penale prevede che le disposizioni degli articoli 314, 316, da 317 a 320 e 322 si applicano anche: 1. ai membri della Commissione delle Comunità europee, del Parlamento europeo, della Corte di giustizia e della Corte dei conti delle Comunità europee; 2. ai funzionari e agli agenti assunti per contratto a norma dello statuto dei funzionari delle Comunità europee o del regime applicabile agli agenti delle Comunità europee; 3. alle persone comandate dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o privato presso le Comunità europee, che esercitino funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o agenti delle Comunità europee; 4. ai membri e agli addetti a enti costituiti sulla base dei Trattati che istituiscono le Comunità europee; 5. a coloro che, nell'ambito di altri Stati membri dell'Unione europea, svolgono funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio.

Fonte: Codice penale, Libro II, Titolo II – Delitti contro la Pubblica amministrazione e contro il patrimonio.

L'analisi prende in esame gli anni dal 1995 al 2005. In riferimento al periodo 1995-2004 la fonte utilizzata è l'Istat (Annuario statistico sulla giustizia), mentre per quanto concerne il 2005 sono stati utilizzati i dati dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella P.A. I dati riportati dalle due fonti non sono immediatamente confrontabili in quanto, come si avrà modo di osservare, nella definizione degli illeciti contro la P.A. i due Istituti non fanno riferimento ai medesimi reati. Tuttavia, la ricchezza di informazioni ricavabili ha suggerito di utilizzare entrambe le fonti.

Dall'Annuario statistico è stata ricavata la serie storica dei delitti e delle persone denunciate per illeciti contro la P.A. per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale dal 1995 al 2004. In riferimento al 2004, sono state ricavate una serie di informazioni aggiuntive relative ai reati di Peculato, Malversazione ai danni dello Stato, Indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato, Concussione, Corruzione, Responsabilità del corruttore, Istigazione alla corruzione, e alle caratteristiche delle persone condannate per questa tipologia di illeciti

contro la Pubblica amministrazione (sesso, età, anno in cui fu commesso il delitto, intervallo di tempo tra la data in cui fu commesso il delitto e la data della sentenza per grado di appello). Dall'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella P.A. sono stati ricavati i dati relativi ai reati commessi e alle persone denunciate e arrestate per abuso di ufficio, peculato, malversazione ai danni dello Stato, concussione, corruzione nel 2005 per regione e tipologia di reato.

Si riportano, infine, i dati relativi allo scioglimento dei Consigli comunali sciolti in seguito a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, per Regione e Provincia dal 1991 al 2005.

I DATI

Le tabelle seguenti mostrano i dati relativi ai delitti e alle persone denunciate per peculato, malversazione ai danni dello Stato, indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato, concussione, corruzione, responsabilità del corruttore, e istigazione alla corruzione contro la P.A. per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale dal 1995 a 2004. Nell'arco di tempo considerato il peso di questa tipologia di reati sul complesso dei reati contro la Pubblica amministrazione è sceso dal 6,4% al 4,7%, così come è diminuito il peso dei reati di omissione di atti di ufficio (dal 46,6% al 37,7%). È invece salita l'incidenza dei reati di violenza, resistenza e oltraggio a pubblico ufficiale (dal 47% al 61,5%). Lo stesso andamento si registra in relazione al numero di persone denunciate per queste tipologie di reati contro la P.A. (tabelle 2 e 3).

TABELLA 2
Reati denunciati contro la P.A. per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale

Anni 1995-2004

Valori assoluti e percentuali e variazione percentuale

Anni	Reati contro la Pubblica amministrazione						Totale	
	Violenza, resistenza, oltraggio		Peculato, Malversazione ai danni dello Stato, Indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato, Concussione, Corruzione, Responsabilità del corruttore, Istigazione alla corruzione		Omissione atti d'ufficio			
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
1995	19.963	47,0	2.697	6,4	19.762	46,6	42.422	100,0
2004	25.800	61,5	1.988	4,7	14.136	33,7	41.924	100,0
Var.% 2004/1995	+29,2		-26,3		-28,5%		-1,2	

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat – Annuario Statistico.

TABELLA 3
Persone denunciate per reati contro la P.A. per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale

Anni 1995-2004

Valori assoluti e percentuali variazione percentuale

Anni	Reati contro la Pubblica amministrazione						Totale	
	Violenza, resistenza, oltraggio		Peculato, Malversazione ai danni dello Stato, Indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato, Concussione, Corruzione, Responsabilità del corruttore, Istigazione alla corruzione		Omissione atti d'ufficio			
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
1995	13.532	38,2	4.283	12,1	17.631	49,7	35.446	100,0
2004	23.436	64,8	3.076	8,5	9.644	26,7	36.156	100,0
Var. % 2004/1995	+73,2		-28,2		-45,3		+2,0	

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat – Annuario Statistico.

Nell'arco di tempo considerato il numero dei reati di peculato, malversazione ai danni dello Stato, indebita percezione di erogazioni ai

danni dello Stato, concussione, corruzione, responsabilità del corruttore, e istigazione alla corruzione² è diminuito del 26,3%; quello delle persone denunciate del 28,2%. È possibile osservare come il numero maggiore di reati sia avvenuto nel 1995, anno in cui sono stati commessi 2.697 illeciti contro la Pubblica amministrazione e sono state denunciate 4.283 persone. Negli anni successivi la tendenza è stata verso un decisivo decremento del fenomeno, fino al 2000, anno in cui i delitti denunciati sono stati 1.282 (-52,5% rispetto al 1995) e le persone denunciate 1.667 (oltre il 61% in meno).

Durante il quinquennio seguente si è assistito ad un nuovo incremento dei reati e delle persone denunciate: i primi sono cresciuti di oltre il 55% tra il 2000 ed il 2004, le seconde dell'84,5%. Il picco è stato raggiunto nel 2002, anno in cui sono stati commessi 2.142 illeciti contro la P.A. e sono state denunciate 3.539 persone. Nel 2003 si è assistito ad una contrazione significativa del fenomeno sia in riferimento ai reati (-8,6% rispetto al 2002) che alle persone denunciate (-24,3%), Nel 2004, infine, i reati denunciati sono stati 1.988 (pari ad una variazione percentuale annua dell'1,5%) e le persone denunciate 3.076 (+14,9% rispetto al 2003).

² D'ora in avanti nel testo quando si parla di reati contro la P.A. si fa riferimento a questa tipologia di reati contro la P.A.

TABELLA 4

Delitti denunciati e persone denunciate contro la P.A.(*) per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale

Anni 1995-2004

Valori assoluti e variazione percentuale

Anni	Delitti denunciati contro la P.A. per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale		Persone denunciate per delitti contro la P.A. per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale	
	V.A.	Var. %	V.A.	Var. %
1995	2.697	-	4.283	-
1996	2.271	-15,8	2.886	-32,6
1997	2.072	-8,8	2.781	-3,6
1998	2.252	+8,7	2.660	-4,3
1999	1.906	-15,4	2.634	-1,0
2000	1.282	-32,7	1.667	36,7
2001	1.642	+28,1	2.688	+61,2
2002	2.142	+30,4	3.539	+31,6
2003	1.958	-8,6	2.677	-24,3
2004	1.988	+1,5	3.076	+14,9
2000/1995	-1.415	-52,5	-2.616	-61,1
2004/2000	+706	+55,1	+1.409	+84,5
2004/1995	-709	-26,3	-1.207	-28,2

(*) Reati di Peculato, Malversazione ai danni dello Stato, Indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato, Concussione, Corruzione, Responsabilità del corruttore, Istigazione alla corruzione.

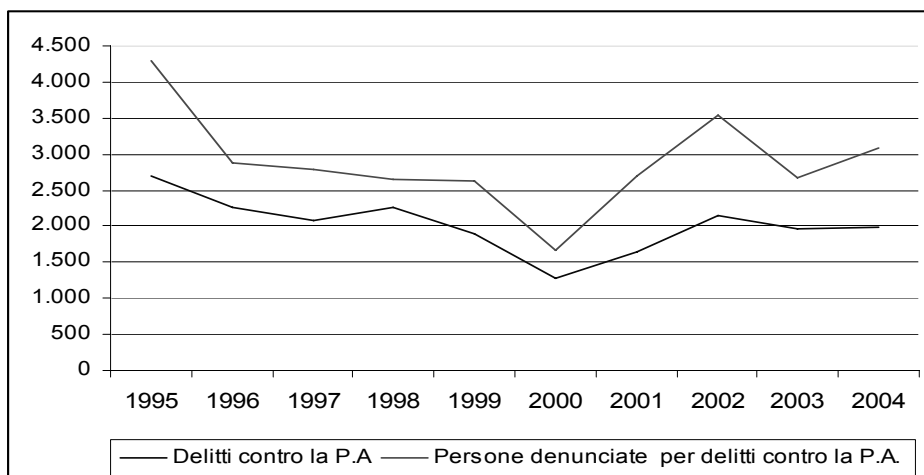
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat – Annuario Statistico.

GRAFICO 1

Delitti denunciati e persone denunciate contro la P.A.(*) per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale

Anni 1995-2004

Valori assoluti



(*)Reati di Peculato, Malversazione ai danni dello Stato, Indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato, Concussione, Corruzione, Responsabilità del corruttore, Istigazione alla corruzione.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat – Annuario Statistico.

Nell'arco del decennio considerato, si sono registrati mediamente 0,57 reati contro la P.A. ogni mille dipendenti pubblici. Il picco si è avuto nel 1995 (0,76 reati ogni 1.000 dipendenti) mentre il valore più contenuto nel 2000 (0,36). Le persone denunciate per questi reati sono stati mediamente 0,81 ogni mille dipendenti pubblici (1,21 ogni 1.000 nel 1995, 0,47 ogni 1.000 nel 2000).

TABELLA 5

Delitti contro la P.A. e persone denunciate per delitti contro la P.A.(*) ogni 1.000 dipendenti pubblici
Anni 1995-2004

Anni	Delitti denunciati contro la P.A. per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale ogni 1.000 dipendenti pubblici	Persone denunciate contro la P.A. per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale ogni 1.000 dipendenti pubblici
1995	0,76	1,21
1996	0,64	0,82
1997	0,59	0,79
1998	0,65	0,76
1999	0,55	0,75
2000	0,36	0,47
2001	0,46	0,75
2002	0,60	0,98
2003	0,54	0,74
2004	0,55	0,85
Media	0,57	0,81

(*) Reati di Peculato, Malversazione ai danni dello Stato, Indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato, Concussione, Corruzione, Responsabilità del corruttore, Istigazione alla corruzione.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat – Annuario Statistico.

Durante il quinquennio 2000-2004 il numero delle persone condannate per reati contro la P.A. è sceso da 1.086 a 802. A fronte, dunque, di un forte aumento dei reati e delle denunce (+55% e +84,5% nell'arco di tempo considerato), non si è verificato un parallelo incremento delle condanne, che al contrario hanno registrato un decremento del 26,1%. Il numero delle persone condannate mostra tuttavia un andamento altalenante durante il quinquennio considerato: diminuisce fino al 2002, anno in cui vengono condannate per illeciti contro la P.A. 760 persone; subisce un incremento l'anno seguente (853 condanne, +12,2% rispetto al 2002) e diminuisce nuovamente nel 2004, anno in cui il numero delle persone condannate scende a 802 (-6% rispetto all'anno precedente).

TABELLA 6
Persone condannate per delitti contro la P.A. (*)

Anni 2000-2004

Valori assoluti e variazione percentuale

Anni	Persone condannate per delitti contro la P.A.	
	V.A.	Var. %
2000	1.086	-
2001	946	-12,9
2002	760	-19,7
2003	853	+12,2
2004	802	-6,0
2004/2000	-284	-26,1

(*) Reati di Peculato, Malversazione ai danni dello Stato, Indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato, Concussione, Corruzione, Responsabilità del corruttore, Istigazione alla corruzione.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat – Annuario Statistico.

Come osservato, nel 2004 i reati contro la P.A. denunciati per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale sono stati 1.988. Oltre la metà di essi (51%) sono stati commessi nelle regioni meridionali, ove si concentra anche la maggioranza delle persone denunciate per illeciti contro la Pubblica amministrazione nei confronti dei quali è stata avviata l'azione penale (55%). Va evidenziato, in particolare, come 834 dei quasi 2.000 illeciti denunciati (il 42% del complesso) siano stati commessi in Calabria (16%), Campania (10,6%), Sicilia (10,4%) e Puglia (5%).

Al Nord è stato commesso il 30,3% dei reati contro la P.A. per i quali è stata avviata l'azione penale mentre al Centro il 18,8%. Sono soprattutto Lombardia e Lazio a distinguersi negativamente, rispettivamente con 209 e 210 illeciti denunciati.

In relazione al numero di persone denunciate per illeciti contro la P.A. è la Campania a guidare la classifica (571, ovvero il 18,6% del complesso), seguita dalla Calabria (379, 12,3%), dalla Sicilia (9,9%) dal Lazio (9,8%) e dalla Lombardia (9,3%).

TABELLA 7

Delitti denunciati e persone denunciate contro la P.A.(*) per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale, per regione
Anno 2004
Valori assoluti e percentuali

Regioni	Delitti denunciati contro la P.A. per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale		Persone denunciate per delitti contro la P.A. per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale	
	V.A.	%	V.A.	%
Piemonte	94	4,7	195	6,3
Vale d'Aosta	11	0,6	15	0,5
Lombardia	209	10,5	286	9,3
Trentino Alto Adige	32	1,6	31	1,0
Veneto	52	2,6	44	1,4
Friuli Venezia Giulia	55	2,8	53	1,7
Liguria	62	3,1	130	4,2
Emilia Romagna	88	4,4	94	3,1
Toscana	111	5,6	174	5,6
Umbria	18	0,9	26	0,8
Marche	35	1,8	37	1,2
Lazio	210	10,6	301	9,8
Abruzzo	62	3,1	105	3,4
Molise	28	1,4	36	1,2
Campania	210	10,6	571	18,6
Puglia	99	5,0	227	7,4
Basilicata	21	1,0	13	0,4
Calabria	319	16,0	379	12,3
Sicilia	206	10,4	305	9,9
Sardegna	66	3,3	54	1,8
Nord	603	30,3	848	27,6
Centro	374	18,8	538	17,5
Mezzogiorno	1.011	50,9	1.690	54,9
Italia	1.988	100,0	3.076	100,0

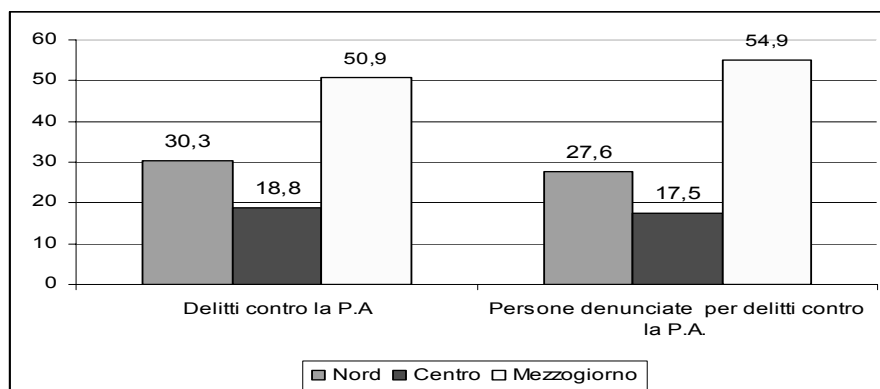
(*) Reati di Peculato, Malversazione ai danni dello Stato, Indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato, Concussione, Corruzione, Responsabilità del corruttore, Istigazione alla corruzione.
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat – Annuario Statistico.

GRAFICO 2

Delitti denunciati e persone denunciate contro la P.A.(*) per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale, per macro-area geografica

Anno 2004

Valori percentuali



(*) Reati di Peculato, Malversazione ai danni dello Stato, Indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato, Concussione, Corruzione, Responsabilità del corruttore, Istigazione alla corruzione.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat – Annuario Statistico.

In relazione alla tipologia di reato, la maggior parte degli illeciti riguarda azioni di peculato (39,5%) o di indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato (21,2%). Seguono i reati di concussione (14,4% del complesso) e corruzione (13,6%). I casi di responsabilità del corruttore sono stati 155 (7,8% del complesso), mentre i reati di malversazione ai danni dello Stato e istigazione alla corruzione sono stati complessivamente 70 (3,5% del totale). In relazione ai reati di peculato sono state denunciate 1.481 persone e condannate 334 (rispettivamente il 48,1% e 41,6% del complesso). Numerose anche le persone denunciate per concussione (729, 23,7% del totale) e indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato (462, 15% del complesso), mentre per quanto riguarda le persone condannate, le sentenze più numerose si sono registrate, oltre che in relazione ai reati di peculato, per i reati di corruzione (170, 21,2% del complesso) e concussione (113, 14,1%).

TABELLA 8

Delitti denunciati, persone denunciate e condannate per delitti contro la P.A. per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale, per tipologia di delitto

Anno 2004

Valori assoluti e percentuali

Tipologia di delitto	Delitti denunciati contro la P.A. per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale		Persone denunciate per delitti contro la P.A. per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale		Persone condannate per delitti contro la P.A.	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Peculato	785	39,5	1.481	48,1	334	41,6
Indebita percezione di erogazioni ai danni dello stato	421	21,2	462	15,0	46	5,7
Concussione	286	14,4	729	23,7	113	14,1
Corruzione	270	13,6	140	4,5	170	21,2
Responsabilità del corruttore	155	7,8	218	7,1	40	5,0
Malversazione ai danni dello Stato	44	2,2	28	0,9	3	0,4
Istigazione alla corruzione	26	1,3	18	0,6	96	21,2
Peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di funzionari e membri degli organi delle Comunità europee e di Stati esteri	1	0,0	0	0,0	0	0,0
Totale	1.988	100,0	3.076	100,0	802	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat – Annuario Statistico.

Per quanto riguarda le caratteristiche delle 802 persone condannate nel 2004 per illeciti contro la P.A., la maggior parte di esse aveva un'età compresa tra i 35 e i 54 anni (61,6% del complesso); il 16,8% aveva un'età compresa tra i 25 e i 34 anni mentre il 13,3% apparteneva alla classe di età 55-64 anni. Decisamente minore l'incidenza degli under 25 (6% del complesso) e degli over 64 (2,3%). È interessante osservare come appena il 16% delle persone condannate siano donne. L'incidenza della

componente femminile è maggiore tra i rei più giovani (25%) e minore nella classe di età 55-64 anni (10,3%).

TABELLA 9

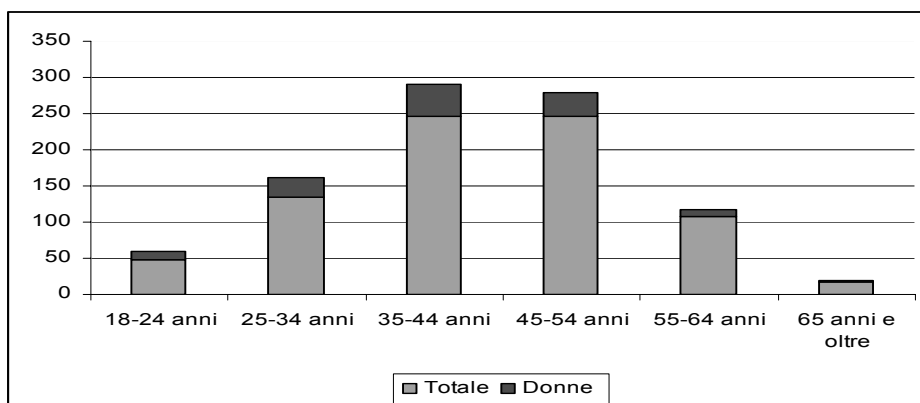
Persone condannate per delitti contro la P.A.(*), per sesso e classe di età
Anno 2004
Valori assoluti e percentuali

Classe di età	V.A.		%	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
18-24 anni	48	12	6,0	25,0
25-34 anni	135	27	16,8	20,0
35-44 anni	247	44	30,8	17,8
45-54 anni	247	32	30,8	12,9
55-64 anni	107	11	13,3	10,3
65 anni e oltre	18	2	2,3	11,1
Totale	802	128	100,0	16,0

(*) Reati di Peculato, Malversazione ai danni dello Stato, Indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato, Concussione, Corruzione, Responsabilità del corruttore, Istigazione alla corruzione.
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat – Annuario Statistico.

GRAFICO 3

Persone condannate per delitti contro la P.A. (*), per sesso e classe di età
Anno 2004



(*) Reati di Peculato, Malversazione ai danni dello Stato, Indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato, Concussione, Corruzione, Responsabilità del corruttore, Istigazione alla corruzione.
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat – Annuario Statistico.

La maggioranza delle persone condannate (il 47,4%) avevano compiuto il reato prima del 1997, dunque almeno 7 anni prima la data della sentenza. Il 28,8% aveva commesso l'illecito tra il 1997 e il 1999

mentre l'11% nel 2000. Solo il 12,8% delle persone complessivamente condannate nel 2004 aveva compiuto il reato durante il triennio precedente e, in particolare: il 9,3% lo aveva commesso nel 2001, il 3% nel 2002 e lo 0,5% l'anno precedente, nel 2003.

TABELLA 10

Persone condannate per delitti contro la P.A.(*), per anno in cui il delitto fu commesso
Anno 2004
Valori assoluti e percentuali

Anno in cui il delitto fu commesso	Persone condannate per delitti contro la P.A.	
	V.A.	%
1996 e anni precedenti	380	47,4
1997	79	9,9
1998	77	9,6
1999	75	9,3
2000	88	11,0
2001	75	9,3
2002	24	3,0
2003	4	0,5
Totale	802	100,0

(*) Reati di Peculato, Malversazione ai danni dello Stato, Indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato, Concussione, Corruzione, Responsabilità del corruttore, Istigazione alla corruzione.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat – Annuario Statistico.

La tabella seguente mostra i dati relativi all'intervallo di tempo trascorso tra la data in cui fu compiuto il reato e la data della sentenza. È possibile osservare come, in riferimento alle sentenze di primo grado, la maggior parte di esse (il 60%) sia avvenuta dopo oltre tre anni la data in cui fu commesso il delitto; il 17% dopo 2-3 anni ed il 14% dopo 1-2 anni. Appena il 9% delle sentenze di primo grado hanno riguardato reati commessi non più di un anno prima, di cui il 6,2% compiuti tra i 6 e i 12 mesi precedenti l'emissione del provvedimento. Mediamente l'intervallo di tempo intercorso tra la data della sentenza di primo grado e quella in cui fu commesso il delitto è stato di 54 mesi (4 anni e mezzo).

Passando alle sentenze emesse in appello, la quasi totalità (93,2%) è avvenuta in relazione a reati commessi oltre tre anni prima mentre il 6,8% ha riguardato persone condannate per reati compiuti 2-3 anni prima (5,6%) o 1-2 anni prima (1,2%). In nessun caso le sentenze sono state emesse in relazione a reati compiuti durante i 12 mesi precedenti. Tra la data in cui fu commesso il reato e la sentenza di appello sono trascorsi mediamente 101 mesi (8 anni e 5 mesi).

TABELLA 11

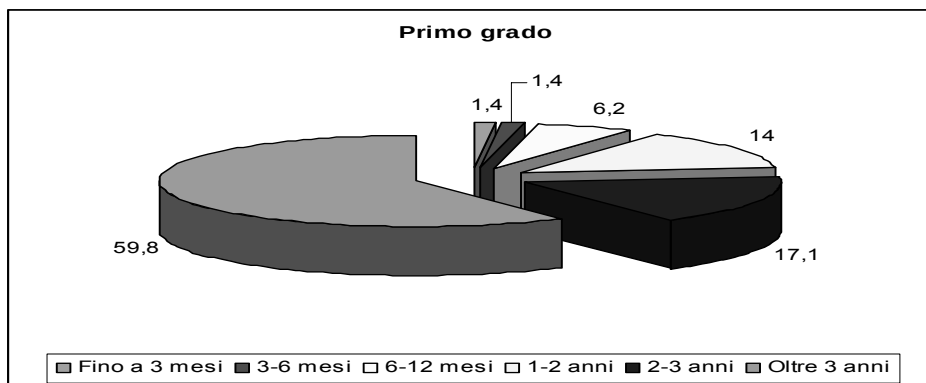
Persone condannate per delitti contro la P.A.(*), per intervallo di tempo fra la data in cui fu commesso il delitto e la data di sentenza, per grado di giudizio
 Anno 2004
 Valori assoluti e percentuali

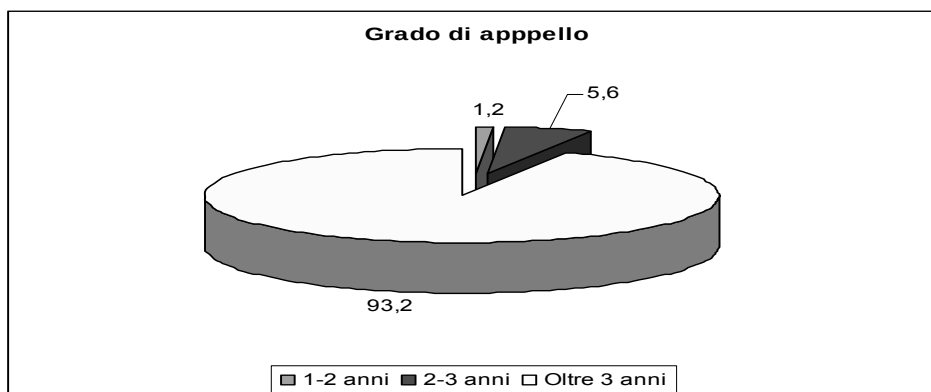
Intervallo di tempo fra la data in cui fu commesso il delitto e la data di sentenza	Persone condannate per delitti contro la P.A.			
	Primo grado		Grado di appello	
	V.A.	%	V.A.	%
Fino a 3 mesi	8	1,4	0	0,0
3-6 mesi	8	1,4	0	0,0
6-12 mesi	34	6,2	0	0,0
1-2 anni	77	14,0	3	1,2
2-3 anni	94	17,1	14	5,6
Oltre 3 anni	329	59,8	235	93,2
Totale	550	100,0	252	100,0
Durata media in mesi	54	-	101	-

(*) Reati di Peculato, Malversazione ai danni dello Stato, Indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato, Concussione, Corruzione, Responsabilità del corruttore, Istigazione alla corruzione.
 Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat – Annuario Statistico.

GRAFICO 4

Persone condannate per delitti contro la P.A.(*), per intervallo di tempo fra la data in cui fu commesso il delitto e la data di sentenza, per grado di giudizio
 Anno 2004
 Valori percentuali





(*) Reati di Peculato, Malversazione ai danni dello Stato, Indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato, Concussione, Corruzione, Responsabilità del corruttore, Istigazione alla corruzione.
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat – Annuario Statistico.

Al 31 dicembre 2004 i detenuti presenti negli Istituti di prevenzione e di pena per reati contro la Pubblica amministrazione erano 42, di cui appena 3 donne. La maggioranza dei detenuti aveva un'età compresa tra i 50 e i 69 anni (59,5%), mentre il 31% apparteneva alla classe di età 40-49 anni ed il 9,6% alla fascia di età compresa tra i 25 e i 39 anni.

TABELLA 12

Detenuti presenti al 31 dicembre 2004 negli Istituti di prevenzione e di pena per delitti contro la P.A.(*), per sesso e classe di età
Anno 2004
Valori assoluti e percentuali

Classe di età	Detenuti presenti al 31 Dicembre 2004 negli Istituti di prevenzione e di pena per delitti contro la P.A.			
	V.A.		%	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
18-24 anni	0	0	0,0	0,0
25-34 anni	2	1	4,8	50,0
35-39 anni	2	0	4,8	0,0
40-49 anni	13	1	30,9	7,7
50-69 anni	25	1	59,5	4,0
70 anni e oltre	0	0	0,0	0,0
Totale	42	3	100,0	7,1

(*) Reati di Peculato, Malversazione ai danni dello Stato, Indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato, Concussione, Corruzione, Responsabilità del corruttore, Istigazione alla corruzione.
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat – Annuario Statistico.

Nel 2005 sono stati commessi 1.395 reati contro la Pubblica amministrazione, per i quali sono state denunciate e arrestate 4.072 persone. Nel 70% dei casi si è trattato di abuso di ufficio (977 reati). In relazione alle altre tipologie di reato, sono stati registrati 253 casi di peculato (oltre il 18% degli illeciti contro la P.A.), 106 casi di concussione (7,6%), 41 casi di malversazione ai danni dello Stato (2,9%) e 18 episodi di corruzione (1,3%).

Sempre nel 2005, le persone denunciate e arrestate per aver commesso abuso di ufficio sono state poco meno di 2.850 (il 69,9% degli arresti per illeciti contro la P.A.). Il reato di peculato ha portato in carcere 703 persone (17,3% del complesso) mentre quello di concussione 253 (6,2%). Il 5% degli arresti per reati contro la PA (204 persone) è avvenuto per malversazione ai danni dello Stato mentre l'1,6% per corruzione (65 le persone arrestate).

TABELLA 13

Reati contro la Pubblica amministrazione (*), per tipologia di reato

Anno 2005

Valori assoluti e percentuali

Tipologia di reato	Reati commessi		Persone denunciate arrestate	
	V.A.	%	V.A.	%
Abuso d'ufficio	977	70,0	2.847	69,9
Peculato	253	18,1	703	17,3
Concussione	106	7,6	253	6,2
Malversazione ai danni dello Stato	41	2,9	204	5,0
Corruzione	18	1,3	65	1,6
Totale	1.395	100,0	4.072	100,0

(*) Abuso di ufficio, Peculato, Concussione, Malversazione ai danni dello Stato, Corruzione.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella P.A.

La stragrande maggioranza dei reati commessi contro la P.A. sono stati compiuti nelle regioni meridionali (58,4%), dove si concentrano anche la stragrande maggioranza degli arresti (67,7%). Va evidenziato, in particolare, come 666 dei 1.395 illeciti contro la Pubblica Amministrazione (il 48% del complesso) siano stati commessi in Sicilia (15,5%), Campania (12%) Calabria (10,6%) e Puglia (9,7%). In queste quattro regioni è avvenuto anche il 57% degli arresti relativi a queste tipologie di reato. A guidare la classifica delle persone denunciate e

arrestate per illeciti contro la Pubblica amministrazione è infatti sempre la Sicilia (830, 20,4% del complesso), seguita da Calabria (14%), Puglia (12%) e Campania (10,5%).

TABELLA 14

Reati contro la Pubblica amministrazione(*) – Reati commessi e persone denunciate e arrestate, per regione

Anno 2005

Valori assoluti e percentuali

Regioni	Reati commessi		Persone denunciate e arrestate	
	V.A.	%	V.A.	%
Piemonte	68	4,9	91	2,2
Vale d'Aosta	1	0,1	14	0,3
Lombardia	109	7,8	229	5,6
Trentino Alto Adige	9	0,6	12	0,3
Veneto	70	5,0	105	2,6
Friuli Venezia Giulia	32	2,3	58	1,4
Liguria	26	1,9	75	1,9
Emilia Romagna	55	3,9	128	3,1
Toscana	72	5,2	164	4,0
Umbria	9	0,6	19	0,5
Marche	29	2,1	105	2,6
Lazio	100	7,2	318	7,8
Abruzzo	46	3,3	75	1,9
Molise	17	1,2	89	2,2
Campania	167	12,0	428	10,5
Puglia	135	9,7	488	12,0
Basilicata	31	2,2	213	5,2
Calabria	148	10,6	568	14,0
Sicilia	216	15,5	830	20,4
Sardegna	55	3,9	63	1,5
Nord	370	26,5	796	17,4
Centro	210	15,1	522	14,9
Mezzogiorno	815	58,4	2.754	67,7
Italia	1.395	100,0	4.072	100,0

(*) Abuso di ufficio, Peculato, Concussione, Malversazione ai danni dello Stato, Corruzione.

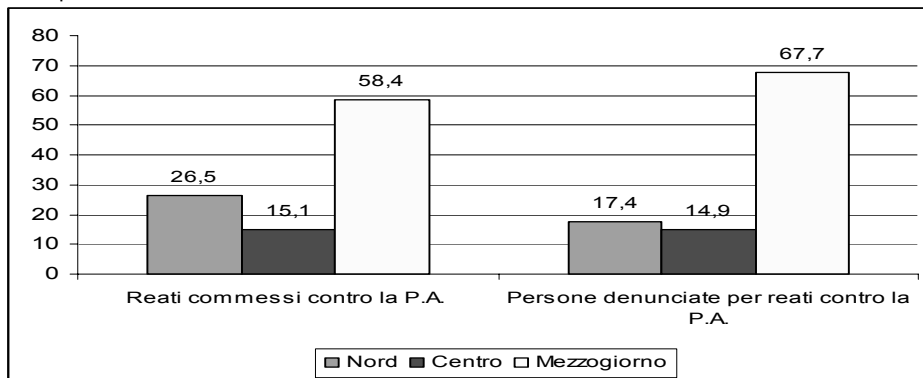
Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella P.A.

GRAFICO 5

Reati contro la Pubblica amministrazione(*) – Reati commessi e persone denunciate e arrestate, per area geografica

Anno 2005

Valori percentuali



(*) Abuso di ufficio, Peculato, Concussione, Malversazione ai danni dello Stato, Corruzione.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella P.A.

Nel 2005 si sono registrati nel Mezzogiorno 0,66 reati contro la P.A. ogni 1.000 dipendenti pubblici, un valore ben più elevato rispetto a quelli del Centro e del Nord Italia (rispettivamente 0,25 o 0,24 reati ogni 1.000 dipendenti pubblici). Il rapporto tra reati contro la P.A. e numero dei dipendenti pubblici vede in testa alla classifica la Calabria, con 1,06 reati ogni 1.000 dipendenti, seguita dalla Basilicata (0,76), dal Molise (0,72) e dalla Sicilia (0,65). Le regioni più virtuose sono la Valle d'Aosta (appena 0,08 reati contro la P.A. ogni 1.000 dipendenti pubblici), il Trentino Alto Adige (0,14), l'Umbria (0,15) ed il Lazio (0,22).

Le differenze più rilevanti si osservano tuttavia in relazione all'altro indicatore (persone denunciate e arrestate per reati contro la P.A.). Nel Mezzogiorno d'Italia vi sono state 2,53 persone denunciate e arrestate ogni 1.000 dipendenti pubblici; al Centro appena 0,73 e al Nord 0,58. Il primato negativo spetta in questo caso alla Basilicata, con 5,24 persone denunciate e arrestate ogni 1.000 dipendenti pubblici, seguita dalla Calabria (4,08), dal Molise (3,76) e dalla Sicilia (2,50).

TABELLA 15

Reati contro la Pubblica amministrazione(*) – Reati commessi e persone denunciate e arrestate, per ogni 1.000 dipendenti pubblici, per regione

Anno 2005

Valori assoluti e percentuali

Regioni	Reati commessi ogni 1.000 dipendenti pubblici	Persone denunciate e arrestate ogni 1.000 dipendenti pubblici
Piemonte	0,30	0,40
Vale d'Aosta	0,08	1,15
Lombardia	0,26	0,54
Trentino Alto Adige	0,14	0,19
Veneto	0,30	0,45
Friuli Venezia Giulia	0,40	0,68
Liguria	0,24	0,68
Emilia Romagna	0,24	0,54
Toscana	0,32	0,73
Umbria	0,15	0,33
Marche	0,32	1,17
Lazio	0,22	0,71
Abruzzo	0,55	0,90
Molise	0,72	3,76
Campania	0,46	1,18
Puglia	0,58	2,09
Basilicata	0,76	5,24
Calabria	1,06	4,08
Sicilia	0,65	2,50
Sardegna	0,47	0,54
Nord	0,24	0,58
Centro	0,25	0,73
Mezzogiorno	0,66	2,53
Italia	0,39	1,15

(*) Abuso di ufficio, Peculato, Concussione, Malversazione ai danni dello Stato, Corruzione.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella P.A.

Passando all'analisi delle singole tipologie di reato, è possibile osservare come nel Mezzogiorno siano stati commessi il 62,5% degli abusi di ufficio compiuti nel 2005 e realizzati il 71% degli arresti relativi a questo tipo di illecito. Il primato negativo spetta alla Sicilia (149 casi di abuso di ufficio e 604 persone denunciate e arrestate per questo reato), seguita dalla Campania (126 illeciti, 279 gli arresti) e dalla Calabria (121 abusi di ufficio, 476 persone denunciate e arrestate).

TABELLA 16
Abuso di ufficio – Reati commessi e persone denunciate e arrestate

Anno 2005

Valori assoluti e percentuali

Regioni	Reati commessi		Persone denunciate e arrestate	
	V.A.	%	V.A.	%
Piemonte	44	4,5	53	1,9
Vale d'Aosta	1	0,1	0	0,0
Lombardia	56	5,7	120	4,2
Trentino Alto Adige	6	0,6	4	0,1
Veneto	46	4,7	68	2,4
Friuli Venezia Giulia	18	1,8	44	1,6
Liguria	18	1,8	28	1,0
Emilia Romagna	35	3,6	76	2,7
Toscana	45	4,6	84	2,9
Umbria	7	0,7	15	0,5
Marche	22	2,3	87	3,0
Lazio	69	7,1	248	8,7
Abruzzo	27	2,8	36	1,3
Molise	14	1,4	80	2,8
Campania	126	12,9	279	9,8
Puglia	101	10,3	342	12,0
Basilicata	23	2,4	153	5,4
Calabria	121	12,4	476	16,7
Sicilia	149	15,3	604	21,2
Sardegna	49	5,0	50	1,8
Nord	224	22,8	477	13,9
Centro	143	14,7	350	15,1
Mezzogiorno	610	62,5	2.020	71,0
Italia	977	100,0	2.847	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella P.A.

I 253 reati di peculato commessi nel 2005 sono stati compiuti per il 42,4% nelle regioni meridionali, per il 40,2% in quelle settentrionali e solo nel 17,4% dei casi nelle regioni del Centro Italia. Il primato spetta alla Sicilia (17,4% dei reati di peculato commessi nel 2005), seguita dalla Lombardia (12,6%) e dal Piemonte (7,9%).

Al Sud si concentra la maggioranza delle persone denunciate e arrestate per questo tipo di illecito (51%); in Sicilia, in particolare, sono avvenuti 161 dei complessivi 703 arresti per peculato (il 23% del totale), in Puglia 95 (13,5% del complesso).

TABELLA 17
Peculato – Reati commessi e persone denunciate e arrestate

Anno 2005

Valori assoluti e percentuali

Regioni	Reati commessi		Persone denunciate e arrestate	
	V.A.	%	V.A.	%
Piemonte	20	7,9	29	4,1
Vale d'Aosta	0	0,0	14	2,0
Lombardia	32	12,6	88	12,5
Trentino Alto Adige	2	0,8	5	0,7
Veneto	16	6,3	18	2,6
Friuli Venezia Giulia	11	4,3	10	1,4
Liguria	7	2,8	29	4,1
Emilia Romagna	14	5,5	39	5,5
Toscana	18	7,1	40	5,7
Umbria	2	0,8	3	0,4
Marche	5	2,0	15	2,1
Lazio	19	7,5	54	7,7
Abruzzo	10	4,0	21	3,0
Molise	3	1,2	7	1,0
Campania	16	6,3	32	4,6
Puglia	16	6,3	95	13,5
Basilicata	3	1,2	15	2,1
Calabria	10	4,0	20	2,9
Sicilia	44	17,4	161	22,9
Sardegna	5	2,0	8	1,1
Nord	102	40,2	232	32,9
Centro	44	17,4	112	15,9
Mezzogiorno	107	42,4	359	51,1
Italia	253	100,0	703	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella P.A.

Anche i reati di concussione vedono distinguersi negativamente le regioni meridionali: 47% degli illeciti e il 61% delle persone denunciate e arrestate riguardano, infatti, il Mezzogiorno d'Italia. Il Nord pesa per il 33% e per il 24,5% sul complesso dei reati di concussione e delle persone arrestate per questo tipo di illecito, mentre il Centro registra un'incidenza, rispettivamente, del 19,8% e del 14,3%. In relazione al numero di reati il primato negativo spetta in questo caso a una regione del Nord, la Lombardia (oltre il 15% del complesso), seguita da Sicilia (14%), Campania e Lazio (10,4%). In relazione al numero di persone denunciate e arrestate per questo tipo di reato è invece la Campania (19%) a

collocarsi in prima posizione, seguita dalla Puglia (12,2%) e dalla Sicilia (11,8%).

TABELLA 18
Concussione – Reati commessi e persone denunciate e arrestate

Anno 2005

Valori assoluti e percentuali

Regioni	Reati commessi		Persone denunciate e arrestate	
	V.A.	%	V.A.	%
Piemonte	4	3,8	6	2,4
Vale d'Aosta	0	0,0	0	0,0
Lombardia	16	15,1	16	6,3
Trentino Alto Adige	1	1,0	2	0,8
Veneto	8	7,5	18	7,1
Friuli Venezia Giulia	0	0,0	0	0,0
Liguria	1	1,0	12	4,7
Emilia Romagna	5	4,7	8	3,2
Toscana	8	7,5	22	8,7
Umbria	0	0,0	1	0,4
Marche	2	1,9	3	1,2
Lazio	11	10,4	10	4,0
Abruzzo	5	4,7	13	5,1
Molise	0	0,0	1	0,4
Campania	11	10,4	48	19,0
Puglia	9	8,5	31	12,2
Basilicata	3	2,8	7	2,8
Calabria	7	6,6	24	9,5
Sicilia	15	14,1	30	11,8
Sardegna	0	0,0	1	0,4
Nord	35	33,1	62	24,5
Centro	21	19,8	36	14,3
Mezzogiorno	50	47,1	155	61,2
Italia	106	100,0	253	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella P.A.

Per quanto riguarda i reati di malversazione ai danni dello Stato (41 casi nel 2005), la stragrande maggioranza (il 92,7%) di essi sono stati commessi al Sud, mentre nessuno nelle regioni del Centro. In particolare: 10 sono stati commessi in Campania, 9 in Calabria, 7 in Puglia, 6 in Sicilia, 3 in Friuli Venezia Giulia, 3 in Abruzzo, 2 in Basilicata e 1 in Sardegna. Per questo tipo di reato sono state denunciate e arrestate 204 persone, di cui 167 al Sud (81,8% del complesso), 20 al Centro (9,8%) e

17 al Nord (8,4%). La maggior parte degli arresti sono avvenuti in Sicilia (46, il 22,5% del complesso), Basilicata (18,6%) e Campania (17,1%).

TABELLA 19
Malversazione ai danni dello Stato – Reati commessi e persone denunciate e arrestate

Anno 2005

Valori assoluti e percentuali

Regioni	Reati commessi		Persone denunciate e arrestate	
	V.A.	%	V.A.	%
Piemonte	0	0,0	3	1,5
Vale d'Aosta	0	0,0	0	0,0
Lombardia	0	0,0	1	0,5
Trentino Alto Adige	0	0,0	1	0,5
Veneto	0	0,0	0	0,0
Friuli Venezia Giulia	3	7,3	4	2,0
Liguria	0	0,0	6	2,9
Emilia Romagna	0	0,0	2	1,0
Toscana	0	0,0	18	8,8
Umbria	0	0,0	0	0,0
Marche	0	0,0	0	0,0
Lazio	0	0,0	2	1,0
Abruzzo	3	7,3	4	2,0
Molise	0	0,0	1	0,5
Campania	10	24,4	35	17,1
Puglia	7	17,1	18	8,8
Basilicata	2	4,9	38	18,6
Calabria	9	22,0	46	22,5
Sicilia	6	14,6	21	10,3
Sardegna	1	2,4	4	2,0
Nord	3	7,3	17	8,4
Centro	0	0,0	20	9,8
Mezzogiorno	38	92,7	167	81,8
Italia	41	100,0	204	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella P.A.

Per quanto riguarda infine reati di corruzione per atto d'ufficio (18 casi nel 2005), 10 sono stati compiuti nel Mezzogiorno, 6 al Nord e 2 al Centro. Per questa tipologia di reato sono state denunciate e arrestate complessivamente 65 persone, di cui 53 (l'81,5% del complesso) solo nel Mezzogiorno, 8 al Nord e 4 al Centro. Oltre la metà degli arresti (il 52,3%) è avvenuto in Campania.

TABELLA 20
Corruzione per atto d'ufficio – Reati commessi e persone denunciate e arrestate

Anno 2005

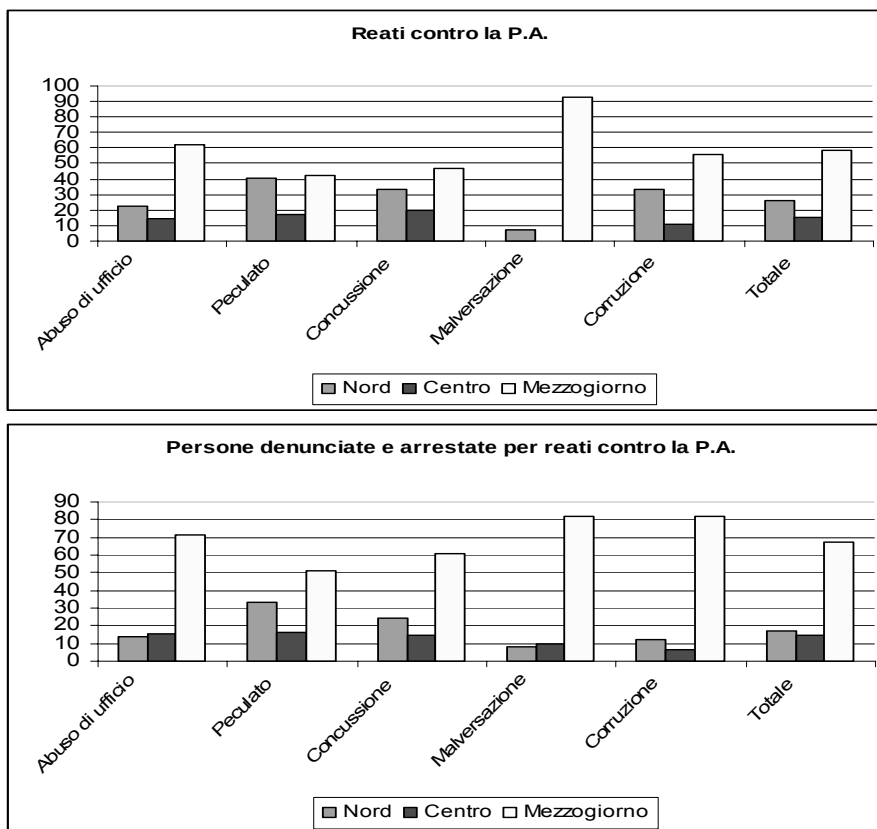
Valori assoluti e percentuali

Regioni	Reati commessi		Persone denunciate e arrestate	
	V.A.	%	V.A.	%
Piemonte	0	0,0	0	0,0
Vale d'Aosta	0	0,0	0	0,0
Lombardia	5	27,7	4	6,2
Trentino Alto Adige	0	0,0	0	0,0
Veneto	0	0,0	1	1,5
Friuli Venezia Giulia	0	0,0	0	0,0
Liguria	0	0,0	0	0,0
Emilia Romagna	1	5,6	3	4,6
Toscana	1	5,6	0	0,0
Umbria	0	0,0	0	0,0
Marche	0	0,0	0	0,0
Lazio	1	5,6	4	6,2
Abruzzo	1	5,6	1	1,5
Molise	0	0,0	0	0,0
Campania	4	22,2	34	52,3
Puglia	2	11,1	2	3,1
Basilicata	0	0,0	0	0,0
Calabria	1	5,6	2	3,1
Sicilia	2	11,1	14	21,5
Sardegna	0	0,0	0	0,0
Nord	6	33,3	8	12,3
Centro	2	11,2	4	6,2
Mezzogiorno	10	55,5	53	81,5
Italia	18	100,0	65	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella P.A.

GRAFICO 6

Reati contro la Pubblica amministrazione – Reati commessi e persone denunciate e arrestate, per tipologia di reato e area geografica
Anno 2005



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella P.A.

I CONSIGLI COMUNALI SCIOLTI PER INFILTRAZIONI E CONDIZIONAMENTI DI STAMPO MAFIOSO

La prima norma ad hoc emanata in Italia a contrasto dei fenomeni di infiltrazione e condizionamento degli Enti locali da parte della criminalità organizzata risale al 1991 ed è rappresentata dal decreto legge n. 164 del 31 maggio 1991, recante “Misure urgenti per lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali e degli organi di altri Enti locali, di tipo mafioso”, poi convertito in legge il 22 luglio 1991 (legge n.221).

La normativa disponeva che in caso di infiltrazioni o condizionamenti di tipo mafioso i Consigli comunali e provinciali potevano essere sciolti per un periodo compreso tra dodici e diciotto mesi. Con l’emanazione, tre anni dopo, della legge 11 febbraio 1994, n. 108, venne introdotta la possibilità di prorogare la durata dello scioglimento fino a un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali. La normativa è stata trasferita all’interno del Testo unico sull’ordinamento degli Enti locali (decreto leg.vo n. 267/2000).

Dal 1991 al 2005 i Consigli comunali sciolti in seguito a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso sono stati 156, di cui: 83 nel quinquennio 1991-1995, 31 nel quinquennio 1996-2000 e 42 nel quinquennio 2001-2005. Il picco si è avuto nel triennio 1991-1993, periodo in cui i Consigli comunali sciolti sono stati ben 76, di cui 34 nel solo 1993.

Durante gli anni successivi si è avuto un deciso decremento del fenomeno, fino al 2003, anno in cui sono stati sciolti per infiltrazioni mafiose 12 Consigli comunali. Nel 2004 il loro numero si è nuovamente dimezzato per risalire ancora una volta nel 2005, anno in cui i Comuni raggiunti dal provvedimento di scioglimento sono stati 13.

TABELLA 21**Consigli comunali sciolti in seguito a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso**

Anni 1991-2005

Valori assoluti

Anni	Consigli comunali sciolti
1991	21
1992	21
1993	34
1994	4
1995	3
Totale	83
1996	8
1997	7
1998	6
1999	6
2000	4
Totale	31
2001	6
2002	5
2003	12
2004	6
2005	13
Totale	42
Totale	156

Fonte: Centro documentazione dell'Eurispes — Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella P.A.

L'analisi dell'intero quindicennio mostra come la regione più colpita da fenomeni di infiltrazione mafiosa sia stata la Campania: 69 i Consigli comunali sciolti tra il 1991 ed il 2005, il 44,2% del complesso. Seguono la Sicilia (43; 27,6%), la Calabria (34; 21,8%) e la Puglia (7 consigli comunali sciolti, il 4,5% del complesso).

TABELLA 22**Consigli comunali sciolti in seguito a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, per regione**

Anni 1991-2005

Valori assoluti e percentuali

Regione	V.A.	%
Campania	69	44,2
Sicilia	43	27,6
Calabria	34	21,8
Puglia	7	4,5
Basilicata	1	0,6
Piemonte	1	0,6
Lazio	1	0,6
Totale	156	100,0

Fonte: Centro documentazione dell'Eurispes — Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella P.A.

Tra il 1991 ed il 2002 i provvedimenti di scioglimento sono stati 125 ed hanno riguardato quasi esclusivamente comuni del Sud: 59 in Campania, 33 in Sicilia, 24 in Calabria, 7 in Puglia, 1 in Basilicata. Le province più colpite da fenomeni di infiltrazione mafiosa sono state Napoli (30 i Consigli comunali sciolti nel periodo considerato), Caserta (20), Reggio Calabria (17), Palermo (17) e Catania (8), dove nell'arco di tempo considerato sono avvenuti 92 scioglimenti di Consigli comunali (il 75% del complesso). Nello stesso periodo al Nord si è registrato un solo caso di infiltrazione mafiosa — in Piemonte, nel comune di Bardonecchia (provincia di Torino), il cui Consiglio comunale è stato sciolto per condizionamenti da parte di appartenenti alla 'ndrangheta — mentre nessun comune del Centro è stato colpito da scioglimento.

La tabella seguente mostra invece nel dettaglio i Consigli comunali sciolti tra il 2003 ed il 2005 per regione e provincia. Durante questo triennio i comuni sciolti in seguito a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso sono stati 31, relativi nella quasi totalità dei casi, alle regioni meridionali. I provvedimenti di scioglimento hanno riguardato infatti 10 Consigli comunali della Calabria, 10 della Sicilia, 10 della Campania e uno nel Lazio, Nettuno, sciolto nel 2005. Le province più colpite sono state quelle di Napoli (8 i Consigli comunali sciolti), Reggio Calabria (4) e Messina (4): in queste tre province sono avvenuti il 51,6% dei provvedimenti di scioglimento verificatisi nel triennio. Va

evidenziato, tuttavia, come mentre la maggior parte degli scioglimenti in Calabria (8 dei 10) siano avvenuti nel 2003, in Campania, diversamente, si è assistito nel corso del triennio ad un peggioramento del fenomeno: 7 dei 10 Comuni consigli comunali colpiti da infiltrazioni mafiosa sono stati sciolti infatti nel 2005. La tabella 23 riporta in dettaglio l'elenco dei Consigli comunali sciolti.

TABELLA 23

Consigli comunali sciolti in seguito a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, per regione e provincia

Anni 2003-2005

Valori assoluti

Province	N. Consigli comunali sciolti			Totale
	2003	2004	2005	
Catanzaro	2			2
Crotone	2			2
Reggio Calabria	3	1		4
Vibo Valentia	1		1	2
Totale Calabria	8	1	1	10
Caserta			1	1
Napoli		2	6	8
Salerno	1			1
Totale Campania	1	2	7	10
Agrigento		1	1	2
Caltanissetta		1		1
Catania	1			1
Messina			1	1
Palermo	1	1	2	4
Trapani	1			1
Totale Sicilia	3	3	4	10
Roma			1	
Totale Lazio			1	1
Totale Italia	12	6	13	31

Fonte: Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella P.A.

TABELLA 24

Elenco Consigli comunali sciolti in seguito a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, per regione, provincia e comune
Anni 2003-2005

Regione	Provincia	Comune		
		2003	2004	2005
Calabria	Catanzaro	Botricello Guardavalle		
	Crotone	Isola Capo Rizzato Strongoli		
	Reggio Calabria	Monasterace Roccaforte del Greco Africo	Calanna	
	Vibo Valentia	Briatico		Nicotera
	Caserta			Tammaro
Campania	Napoli		Marano Volla	Tufino Crispano Casoria Torre del Greco Pozzuoli Melito
	Salerno	Montecorvino Pugliano		
Sicilia	Agrigento		Canicatti	Burgio
	Caltanissetta		Niscemi	
	Catania	San Giovanni La Punta		
	Messina			Terme Vigliatore
	Palermo	Misilmeri	Villabate	Vicari Torretta
	Trapani	Pantelleria		
Lazio	Roma			Nettuno

Fonte: Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella P.A.

UN CASO PARTICOLARE: IL MEDICO TRA ATTIVITÀ INTRA ED EXTRA MURARIA

INQUADRAMENTO NORMATIVO

L'inquadramento giuridico dell'attività libero-professionale del medico che lavora anche alle dipendenze di una struttura pubblica è stato, da sempre, oggetto di attenzione da parte del legislatore: il medico, infatti, in qualità di dipendente pubblico, è soggetto di un contratto difficilmente compatibile con la libera professione.

Negli anni Trenta sia la legge n.1631 del 1938 sia il decreto 20/07/1939 concedevano al medico, che lavorava nella struttura pubblica, la possibilità di svolgere liberamente la propria professione all'interno di spazi che egli stesso poteva individuare.

Più tardi, a partire dagli anni Settanta, alcune leggi (legge 833/78, Dpr 761/79, legge 595/85, legge 492/91) e diversi accordi collettivi di lavoro hanno cominciato a regolamentare solo alcuni aspetti dell'attività libero-professionale del medico; in particolare, quelli relativi all'orario di lavoro.

È all'inizio degli anni Novanta che si iniziano a fissare i primi limiti: l'art. 4 della legge 412 del 1991, per esempio, sottolinea che l'attività «libero-professionale dei medici dipendenti del Servizio sanitario nazionale è compatibile col rapporto unico d'impiego» ma, al tempo stesso, specifica che questa attività deve essere espletata «fuori dell'orario di lavoro all'interno delle strutture sanitarie o all'esterno delle stesse, con esclusione di strutture private convenzionate con il Servizio sanitario».

Anche la legge n.662/96 e la Finanziaria 1997 pongono ulteriori regole: il medico, dipendente di una struttura pubblica, deve decidere se svolgere la libera professione dentro la stessa struttura pubblica (intra moenia) o al di fuori di essa (extra moenia).

Infine, il decreto Bindi (D.lgs 229/99) introduce ulteriori elementi di esclusività nel rapporto di lavoro che regola il medico e l'ente sanitario pubblico finalizzati ad evitare situazioni concorrenziali fra le prestazioni svolte dal medico come libero-professionista e quelle, invece, svolte come dipendente del servizio pubblico nella misura in cui potrebbero avere riflessi negativi sulla qualità del servizio offerto. Tale riforma:

- sancisce il divieto, per colui che ha già scelto di svolgere attività intra moenia, di passare da questa, all'attività extra-moenia; allo stesso tempo, però, rende possibile il passaggio dalla libera professione svolta extra moenia a quella intra moenia;
- precisa che il volume di lavoro complessivo svolto dal medico come libero-professionista intra moenia, non deve superare quello svolto come dipendente pubblico dell'azienda sanitaria. E ribadisce, inoltre, che l'intera attività del medico deve essere svolta in funzione del fine più generale di ridurre i tempi di attesa dell'utenza.

Si è cercato, in altre parole, di portare i medici all'interno della struttura pubblica richiedendo loro di coordinare maggiormente i propri sforzi con quelli dell'azienda sanitaria ove operano come dipendenti. Tutto ciò per migliorare la qualità delle prestazioni e contenere i tempi di attesa.

Attualmente, l'alta adesione dei medici all'intra moenia è un buon punto a favore della legge Bindi, ma è assolutamente necessario portare a termine la sistemazione degli spazi destinati a ospitare tale attività.

Purtroppo, a quasi 10 anni dal varo della legge, ciò non è stato ancora realizzato e non sembra che il problema possa risolversi a breve.

La legge n. 448 del 1998, all'articolo 72, comma 11, sancisce che «il direttore generale, fino alla realizzazione di proprie idonee strutture e spazi distinti per l'esercizio dell'attività libero professionale intramuraria in regime di ricovero ed ambulatoriale, è tenuto ad assumere le specifiche iniziative per reperire fuori dall'azienda spazi sostitutivi in strutture non accreditate nonché ad autorizzare l'utilizzazione degli studi professionali privati». Questa norma ha determinato un diffuso ricorso all'attività

intramuraria ma essa, ancora oggi, viene effettuata troppo spesso in strutture non accreditate o in studi medici privati posti all'esterno della stessa azienda sanitaria.

A tal proposito, nel 2003 la Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati è stata incaricata di indagare sul problema: l'analisi effettuata ha dimostrato che, sebbene nel 2001 fossero stati stanziati 1.800 miliardi di vecchie lire per finanziare opere destinate all'attività intramuraria del medico, «nel febbraio del 2003 risultavano finanziati solo 35 interventi, per un importo complessivo pari a solo l'11 per cento dello stanziamento».

Nel 2006 la Commissione si è messa nuovamente al lavoro, sia interpellando direttamente le Regioni sia svolgendo una indagine campione presso le aziende sanitarie. Si indicano, di seguito, i risultati dell'indagine.

TABELLA 1

Finanziamenti delle Regioni sia propri che richiesti in base all'art. 20(*) per Alpi()**

Anni 2000-2006

Valori in milioni di euro

Regioni	Finanziamenti richiesti ex art. 20	Investimenti regionali in conto capitale per Alpi
Emilia Romagna	82	4
Liguria	32	8
Lombardia	36	0
Piemonte	8	0
Trentino A. A.	1	0
Valle d'Aosta	1	1
Veneto	58	1
Marche	21	1
Umbria	13	0
Sardegna	8	0
Puglia	32	1

(*) L'articolo 20 della legge n. 67 del 1988 prevede la richiesta di finanziamenti destinati alla costruzione di strutture per l'intra moenia.

(**) Alpi: Attività Libera Professionale Intramuraria.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati delle Regioni.

Come emerge dalla tabella 1, negli anni compresi tra il 2001 e il 2006 molte Regioni, pur avendo richiesto i finanziamenti previsti dall'art. 20 della legge 67 del 1988, non ne hanno poi effettivamente usufruito: sono poche, infatti, le Regioni che hanno investito, attingendo dal proprio bilancio, anche solo 1 milione di euro. Ci sono poi alcune regioni come la

Campania e la Sicilia che non hanno nemmeno presentato progetti da finanziare. Infine, solo il 55% delle Regioni italiane ha adottato un regolamento per dare attuazione e gestire la normativa nazionale in materia di attività intra moenia.

Il fatturato medio regionale derivante dall'Alpi è di 56 milioni di euro ma presenta rilevanti disparità fra le regioni del Nord e quelle del Sud (tabella 2).

Inoltre, dal Rapporto annuale dell'Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali, per l'anno 2004, indica la spesa sostenuta dai cittadini per l'Alpi pari a 974 milioni di euro e i corrispettivi pagati al personale pari a oltre 854 milioni di euro. Da ciò si ricava un attivo del 12% circa.

TABELLA 2

Fatturato medio per regione delle Attività libero professionali intra moenia

Anni 2000-2006

Valori in milioni di euro

Area geogr.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Diff. % 2000/2006
Nord	58	58	64	72	78	80	83	+43,1
Centro	43	51	59	68	74	78	68	+58,1
Sud	16	21	25	29	32	34	28	+75,0
Italia	32	41	47	51	55	59	56	+75,0

(*) Non sono comprese le regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Friuli V. G., Veneto, Molise e Toscana.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati delle Regioni.

La composizione del fatturato proveniente dall'Alpi risulta particolarmente interessante; il 44,8% di esso deriva, infatti, dall'Alpi allargata (tabella 3) e, più precisamente: nel Nord la percentuale è minore (40,3%), aumenta al Centro (52,1%) e raggiunge il livello massimo al Sud (70,9%). Inoltre, il gettito per visite e prestazioni è circa il doppio di quello per i ricoveri. In particolare, nelle regioni del Sud i proventi da attività di ricovero sono assolutamente residuali (3%).

TABELLA 3
Composizione del fatturato Alpi

Anno 2006

Quote	%
Quota del fatturato Alpi da intra moenia per visite/prestazioni	26,1
Quota del fatturato Alpi da intra moenia per ricoveri	29,0
Quota del fatturato Alpi da intra moenia allargata per visite/prestazioni	30,0
Quota del fatturato Alpi da intra moenia allargata per ricoveri	14,8

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati delle Regioni.

Dal campione di aziende sanitarie esaminato dalla Commissione degli Affari Sociali della Camera dei Deputati (43 aziende sanitarie), il 95% dei medici dipendenti è risultato avere un rapporto di esclusività con l'azienda sanitaria. In altre parole, in cambio di un'indennità il medico decide di rinunciare all'attività libero professionale extra moenia.

L'attività libero professionale risulta meno diffusa nel Meridione (45%) rispetto al Centro (64%) ed al Nord (65%).

Sul totale dei medici che esercitano attività intra moenia, quelli che ricorrono all'attività allargata sono: al Sud il 67%, al Centro il 65% e al Nord solo il 37%.

TABELLA 4
Medici che sono con rapporto esclusivo, che effettuano Alpi e che effettuano Alpi allargata, per area geografica

Anno 2006

Area geografica	Rapporto esclusivo(*)	Medici che effettuano Alpi (**)	Medici che effettuano Alpi allargata (***)
Nord	95,0	65,0	37,0
Centro	93,0	64,0	65,0
Sud	97,0	45,0	67,0
Italia	95,0	59,0	56,0

(*)Percentuale di medici con contratto di esclusività sul totale dei medici dipendenti.

(**) Percentuale di medici che fanno Alpi sul totale dei medici con contratto di esclusività.

(***) Percentuale di medici che fanno Alpi allargata sul totale dei medici che fanno Alpi.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati delle Regioni.

Nel campione la redditività media di un medico che effettua Alpi è intorno a 26.000 euro annui, ma assume valori assolutamente diversi nelle regioni del Nord (38.853), in quelle del Centro (29.556) ed in quelle del Sud (8.000).

TABELLA 5

Valore dell'indennità di esclusività, redditività dei medici che effettuano Alpi e fatturato annuo dell'Alpi per area geografica

Anno 2006

Valori in milioni di euro

Area geografica	Redditività(*)	Valore dell'indennità	Fatturato(**) Alpi
Nord	38.853	5.180.806	12.250.849
Centro	29.556	9.575.124	14.668.233
Sud	8.020	5.339.710	2.391.758
Italia	27.947	6.639.335	10.783.090

(*)Rapporto fra il fatturato ALPI e i dipendenti medici dell'Alpi.

(**)Valore medio regionale.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati delle Regioni.

Infine, dal campione di aziende sanitarie esaminato dalla Commissione degli Affari Sociali della Camera dei Deputati risulta che (tabella 6):

- quasi sempre esiste un elenco consultabile dei medici che hanno aderito all'Alpi;
- nell'80% dei casi (60%, al Centro) è presente il tariffario aziendale per l'Alpi;
- il 56% di tali aziende dispone di un CUP (Centro Unificato di Prenotazioni) centralizzato per le prenotazioni delle prestazioni utilizzabile anche per le prestazioni libero-professionali (nel Sud, tale percentuale risulta ridotta all'11%).

TABELLA 6

Presenza o meno di alcuni servizi collegati all'Alpi, per area geografica

Anno 2006

Area geografica	Elenco dei medici in Alpi disponibile alla consultazione da parte dell'utenza	Presenza di tariffario aziendale per prestazioni effettuate in Alpi	Presenza Cup centralizzato inclusivo di Segreteria Centralizzata per Alpi
Nord	69,0	92,0	76,0
Centro	80,0	60,0	70,0
Sud	75,0	87,0	11,0
Italia	74,0	80,0	56,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati delle Regioni.

IL DISEGNO DI LEGGE PRESENTATO DAL GOVERNO

Il Consiglio dei Ministri, l'11 maggio scorso, ha approvato un disegno di legge attualmente all'esame del Parlamento che, nell'ambito di diverse disposizioni in materia sanitaria, tocca anche alcuni aspetti dell'attività libero-professionale intra moenia e di esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti del Servizio sanitario nazionale.

In particolare, il testo di legge prevede, al riguardo:

- che le Regioni si impegnino comunque, in modo prioritario, nella realizzazione degli spazi interni alle strutture per garantire pienamente l'esercizio della libera professione intramuraria. Per fare ciò, le Regioni avranno tempo fino al 31 luglio 2008;
- la possibilità per le Regioni, in alternativa alla realizzazione di spazi specifici interni alla struttura sanitaria, di acquisire spazi ambulatoriali esterni, tramite acquisto, locazione o convenzione, per l'esercizio della libera professione da parte dei dirigenti che hanno scelto l'esclusività di rapporto con il Ssn (la cosiddetta "intramoenia"). L'attività libero-professionale, in tal caso, sarà comunque gestita dalle Asl in maniera diretta, secondo i seguenti principi organizzativi: esistenza di un tariffario equo e adeguato a garantire la copertura dei costi dei servizi resi; affidamento al personale della Asl della prenotazione, da eseguirsi in tempi e sedi diversi rispetto a quelli ordinari, e della fatturazione delle prestazioni erogate in regime di libera professione. Ciò per evitare abusi e illeciti, per garantire che i volumi di prestazioni libero-professionali non superino quelli eseguiti nell'orario di lavoro e per la piena trasparenza del percorso di accesso e riscossione degli onorari in regime di libera professione.

Sull'esclusività del rapporto di lavoro il provvedimento stabilisce, infine, che:

- la direzione di struttura complessa e di struttura semplice dipartimentale da parte dei dirigenti del ruolo sanitario, comporti l'esclusività di rapporto di lavoro per la durata dell'incarico prevista dal contratto individuale del dirigente (di norma tra i 5 e 7 anni);

- per tutti gli altri incarichi dirigenziali del ruolo sanitario (sia medici che altre professioni) è consentita la scelta tra rapporto esclusivo e non esclusivo, e viceversa, alla scadenza dei contratti individuali.

In pratica si è di fronte alla concessione di 12 mesi di proroga per tutte le strutture sanitarie affinché finalmente esse si adeguino a quanto già previsto dalla normativa vigente. Le Regioni, in questo spazio di tempo, dovendo acquisire spazi ambulatoriali esterni, tramite acquisto, locazione o convenzione, determineranno un aumento della spesa sanitaria già passata, dal 1995 al 2005, da 48.136 a 92.804 milioni di euro.

Per quanto riguarda l'esclusività del rapporto di lavoro, infine, si deve sottolineare che si lascia ancora la porta aperta ad una tipologia di rapporto non esclusivo anche per i dirigenti che hanno un'alta responsabilità nell'amministrazione delle aziende ospedaliere e delle Asl. A tal proposito, molte le critiche: molti vorrebbero affidare tali incarichi a dipendenti che siano legati da un rapporto di esclusività con l'azienda sanitaria.

INTRAMOENIA, PROROGA AL 2009

È di questi giorni (20-07-2007, *ndr*) l'approvazione all'unanimità in commissione al Senato del Ddl sulla libera professione negli ospedali pubblici. Ancora per 18 mesi, fino al 31 gennaio 2009, i medici pubblici potranno continuare a svolgere nei propri studi la libera professione intramoenia, quella cioè dentro le mura del servizio pubblico. Per quella data le Regioni e le aziende sanitarie dovranno attrezzarsi per realizzare gli spazi per l'intramoenia all'interno del Ssn, con poche possibili eccezioni. Le Regioni non in regola perderanno i finanziamenti ed i manager rischieranno il posto di lavoro.

In particolare, i punti chiave del provvedimento, prevedono:

- *Proroga vecchio regime*: aziende sanitarie e Regioni hanno 18 mesi dal 31 luglio 2007 per completare la ristrutturazione per assicurare spazi idonei alla libera professione. Intanto potranno essere mantenute le attuali regole compresa l'intramoenia negli studi.

- *Spazi esterni*: se necessario, le aziende potranno acquistare, affittare o convenzionare spazi ambulatoriali esterni.
- *Prenotazioni e incassi*: le prenotazioni delle visite in intramoenia e gli onorari a tariffe concordate dovranno essere monitorate dall'azienda.
- *Adeguamento dei tempi*: dovranno essere allineati i tempi di esecuzione delle prestazioni istituzionali e di quelle libero-professionali. Le urgenze differibili dovranno essere soddisfatte entro 72 ore.
- *Inadempienze e poteri sostitutivi*: le Regioni possono esercitare poteri sostitutivi e licenziare i direttori generali gravemente inadempienti. Nel caso siano loro ad essere inadempienti, il Governo può negar loro l'accesso ai finanziamenti aggiuntivi dell'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001.
- *Tempo parziale per la dirigenza sanitaria*: anche per i dirigenti sanitari è ammesso il tempo parziale, ma solo in casi di comprovata e particolare esigenza familiare.
- *Infermieri e radiologi*: le prestazioni aggiuntive di infermieri e tecnici di radiologia medica, scadute il 31 maggio scorso, sono prorogate fino alla firma del contratto di lavoro con l'obiettivo di garantire continuità nel loro svolgimento.

Il testo del provvedimento passerà alla Camera per il voto finale previsto entro il 31 luglio (*ndr*).

È auspicabile, a questo punto, una maggiore cura nell'applicazione del provvedimento da parte delle Regioni, soprattutto quelle «che hanno perso l'occasione in questi anni di utilizzare, e perfino di chiedere, quasi la metà dei 900 milioni disponibili per la realizzazione degli spazi dentro il Ssn per creare le aree destinate all'esercizio della libera professione intramoenia dei medici pubblici» (*Il Sole-24Ore*, 20 luglio 2007).

In questo senso, sarà costituito, entro 3 mesi, un Osservatorio nazionale – già previsto dalla riforma del 1992 (Dlgs 502) – per vigilare sullo stato di attuazione dei programmi.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., Elementi di contabilità di Stato e degli enti pubblici, XII Edizione, Edizioni Giuridiche Simone, 2000.
- Allegretti, U., Amministrazione pubblica e costituzione, Padova 1996.
- Ali', M., Osservazioni sull'annullamento di ufficio degli atti amministrativi, in "Riv. Trim. Dir. Pubbl.", 1966.
- Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella P.A., *Studio sui pericoli del condizionamento della Pubblica Amministrazione da parte della criminalità organizzata*, Giugno 2006.
- Alvaro, F., *La dirigenza statale*, Roma 2006.
- Arena, G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in "Scritti in onore di Giuseppe Guarino", 1998.
- Bachelet, V., L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia, 1957.
- Bentham, J., An introduction to the principles of moral and legislation (1789), Oxford, 1960.
- Benvenuti, F., *Coordinamento concetto o coordinamento schema?*, in "L'amministrazione della società complessa. In ricordo di V. Bachelet", Bologna 1982.
- Berti, G., Il principio organizzativo nel diritto pubblico, Padova 1986.
- Idem, Amministrazione e costituzione, in Dir. Amm., 1993.
- Idem, La responsabilità pubblica (Costituzione e amministrazione), Padova, 1994.
- Buttery, R., Simpson, R. K., *Audit in the public sector*, Woodhead-Faulkner Limited, Cambridge 1989.

- Cacace, A. - Fontana, E. - Minieri, S., *Il Comune, ordinamento, contabilità e servizi*, Edizioni Giuridiche Simone, 2001.
- Caianiello, V., *Lineamenti del processo amministrativo*, Torino 1979.
- Cannada-Bartoli, E., *Annullabilità e annullamento*, in “Enciclopedia Diritto ad vocem”.
- Cantadori, A., *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose*, in “Per aspera ad veritatem”, Rivista di intelligence e di cultura professionale, n.24 2002.
- Caputi Jambrenghi, V., *Procedimento “efficace” e funzione amministrativa giustiziale*, in “Studi in onore di Gustavo Vignocchi”, I, Modena 1992.
- Cardi, E., *La manifestazione di interessi nei procedimenti amministrativi*, I, Rimini 1983.
- Cassese, S., *Maggioranza e minoranza. Il problema della democrazia in Italia*, Garzanti libri, 1995.
- Idem, *Lo Stato Italiano e la sua riforma*, Cluebb, 1998.
- Idem, *La crisi dello Stato*, Laterza, 2002.
- Idem, *Oltre lo Stato*, Laterza, 2006.
- Catelani, E., *Il ruolo di indirizzo politico amministrativo alla luce della riforma della dirigenza pubblica*, in “Studi in Onore di G. Berti”, p. 719-739, Napoli 2005.
- Cerulli-Irelli, V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino 1997.
- Cassese, S., *Le basi del diritto amministrativo*, Torino 1989.
- Idem, *Amministrazione pubblica e interessi in Italia*, in Dir. soc., 1993.
- Idem, (a cura di) *I controlli nella Pubblica amministrazione*, Bologna 1993.
- Cianferotti, G., *Stato di diritto, formalismo e pandettistico, Ranelletti e la costruzione dell’atto amministrativo*, in “I concetti fondamentali delle scienze sociali e dello Stato in Italia e in Germania tra Ottocento e Novecento”, Bologna 1992.
- Cisl – Dipartimento del Pubblico Impiego, *Atti del Convegno Universalità dei Diritti – Responsabilità dei soggetti – Forte ruolo della partecipazione*, 9 luglio 2003.
- Comporti, G.D., *Il coordinamento infrastrutturale, tecniche e garanzie*, Milano 1996.
- Corso, G. - Teresi, F., *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti*, Rimini 1991.

- Crisafulli, V., *Lezione di diritto costituzionale*, Padova 1962.
- Dalfino, E. - Paccione, L., *Basi per il diritto soggettivo di partecipazione nel procedimento amministrativo*, in “Le trasformazioni del diritto amministrativo”, Milano 1995.
- Daniele, N., *Discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione e giudice amministrativo*, in “Scritti in memoria di Antonino Giuffrè”, III, Milano 1967.
- De Filippi, G. – Pennini, G., *La net economy nella pubblica amministrazione*, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Roma 2002.
- De La Bigne De Villeneuve, *L’activité étatique*, Parigi 1954.
- De Nitto, A., *Dottrine e realtà delle persone giuridiche pubbliche tra fine ‘800 ed inizio ‘900 in Italia. Alla origine del problema della crisi dello Stato*, in “Quad. Fiorentini”, 1982-83.
- De Valles, A., *Teoria giuridica della organizzazione dello Stato*, vol. I, Padova 1931.
- Donati, D., *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, in Arch. Giur., 1903.
- Falzone, G., *Il dovere di buona amministrazione*, Milano 1953.
- Farneti, G. - Borghi, A. - Criso, P., *Guida pratica agli enti locali 2001*, IPSOA 2001.
- Idem, *Gestione e contabilità dell'ente locale*, Maggioli Editore, 1996.
- Ferrare, R., *Contributo allo studio della tutela del consumatore. Profili pubblicistici*, Milano, 1983.
- Idem, *Voce Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in “Dig. Disc. pubb. VIII”, Torino 1993.
- Idem, *Gli interessi superindividuali tra procedimento e processo: problemi e orientamenti*, in “Dir. Proc. Amm.”, 1994.
- Garlatti, A. – Pezzani, F., *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali*, ETAS 2000.
- Giannini, M.S., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1965.
- Idem, “*Considerazioni sulla legge quadro per il pubblico impiego*”, in “Politica del diritto”, 1983.
- Idem, *Introduzione al diritto costituzionale*, Roma 1984.
- Idem, *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, I vol., Padova 1988.
- Idem, *Diritto amministrativo*, Milano 1993.

- Giovenco, L., *Profilo giuridico e strutturale del coordinamento nella vita degli enti locali*.
- Ichino, P., *I nullafacenti*, Mondadori, 2006.
- Il Finanziere*, Proprietà Ente Editoriale per il Corpo della Guardia di Finanza giugno 2007.
- Inpdap, *Bilancio sociale 2004-2005*, Roma 2007.
- Inps, *Rendiconti generali dell'anno 2005*, Roma 2007.
- Istat, *Conti economici delle Amministrazioni Pubbliche*, Roma 2007.
- Manacorda, C., *Istituzioni di contabilità pubblica, volume I*, G. Giappichelli editore, Torino.
- Marongiu, G., *Funzione amministrativa e ordinamento democratico*, in "Democrazia e amministrazione", a cura di Giovanni Marongiu e Gian Candido De Martin, in ricordo di Vittorio Bachelet, Milano 1992.
- Idem, *Gli strumenti legislativi ed amministrativi del coordinamento e della programmazione (1961) ora*, in "ID La democrazia come problema", I, Bologna 1994.
- Marrama, R., *I principi regolatori della funzione di organizzazione pubblica*, in AA.VV. (a cura di Mazzarolli, L. – Pericu, G. – Romano, A. - Roversi Monaco, F.A. – Scoca, F.G.), "Diritto Amministrativo", Bologna 1998.
- Massaro, M., articolo, *Il Sole 24 Ore, Rapporti Pubblica Amministrazione*, mercoledì 1 maggio 2002.
- Melis, G., *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna 1996.
- Minieri, S., *Contabilità e finanza degli enti locali*, Edizioni Giuridiche Simone, 2001.
- Morbidelli, G., *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV. (a cura di Mazzarolli, L. – Pericu, G. – Romano, A. - Roversi Monaco, F.A. – Scoca, F.G.), "Diritto Amministrativo", Bologna 1998.
- Musso, G., *Relazione tecnica sulla struttura burocratica della Comunità Collinare Alto Astigiano, Piano di lavoro operativo*, 2001.
- Nigro, M., *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazione dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in "Dir. Proc. Amm.", 1989.
- OECD, *Taxation of wage income*, 2006.
- Idem, *Public Management Service*, 2002.
- Onida, P., *Economia d'azienda*, Torino 1971.

- Paolantonio, N., L'interesse pubblico specifico ed apprezzamenti amministrativi, in "Dir. amm.", 1996.
- Pastori, G., *Il procedimento amministrativo tra vincoli formali e regole sostanziali*, in Allegretti, Orsi Battaglini, Sorace (a cura di), "Diritto amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza", II, Rimini 1987.
- Patroni Griffi, A. Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica: contributo ad uno studio del rapporto di autonomia strumentale tra politica e amministrazione, Napoli 2004.
- Piccardi, L., La distinzione tra diritto e interesse nel campo della giustizia amministrativa, in "Studi Centenario del Consiglio di Stato", vol. II., 1932.
- Pizzorusso, A., *Interesse pubblico e interessi pubblici*, in Riv. trim. dir. proc. civ., 1972.
- Pubusa, A., *L'attività amministrativa in trasformazione*, Studi sulla L. 7 agosto 1990, n. 241, Torino, 1993.
- Puddu, L., dispense, *Ragioneria Pubblica*, 1999.
- Pugliatti, S., voce *Diritto pubblico e privato*, in Enc. dir., XII, Milano.
- Quadri, G., *Diritto pubblico dell'economia*, Napoli 1977.
- Racca, E., articolo, *Il Sole 24 Ore del lunedì*, lunedì 13 maggio 2002.
- Ranelletti, O., *Il concetto di "pubblico" nel diritto*, in Riv. It. sc. giur., 1905.
- Rossi, G., *Gli enti pubblici*, Bologna 1991.
- Rizzo, S. – Stella, G. A., *La Casta*, Rizzoli, 2007.
- Torchia, L., Il ruolo della dirigenza pubblica e rapporto tra politica e amministrazione, in AA.VV., *I servizi pubblici in ambiente europeo*, Milano 2004.
- Sandulli, A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, XIV ed., Napoli 1984.
- Santi Romano, *I principi di diritto amministrativo*, Milano 1901.
- Idem, *Il Comune*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. 2, Milano, 1907-1932.
- Idem, *Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato*, in *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranelletti*, vol. 2, Padova 1931.
- Idem, *Corso di diritto amministrativo*, Padova 1937.
- Satta, F., voce *Atto amministrativo*, in Enc. Giur., vol. IV, Roma 1988.

- Salvi, C. – Villone, M., *Il costo della democrazia. Eliminare sprechi, clientele e privilegi per riformare la politica*, Mondadori Editore, 2005.
- Sangiuliano, S., *Diritto degli enti locali, XII Edizione*, Edizioni Giuridiche Simone, 2001.
- Scaramella, G., *Linee evolutive della contabilità nel settore pubblico locale: Comuni ed aziende speciali*, CEDAM 1996.
- Scoca, F.G., *La teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul procedimento*, in “Le trasformazioni del diritto amministrativo”. Scritti degli allievi per gli 80 anni di M.S. Giannini, a cura di Amorosino, S., Milano 1995.
- Seghetti, R., articolo, *Chi compra il cinema di Nanni?*, Panorama, 27 giugno 2002.
- Spalla, F., *L'amministrazione locale. Organizzazione, funzionamento e trasformazione*, Edizione Carocci 2000.
- Vignocchi, G., *I rapporti con gli enti locali non territoriali*.
- Villata, R. E - Sala, G., *Il procedimento amministrativo*, in Dig. e disc. Pubbl., XI, Torino, 1996.
- Virga, G., *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano 1998.
- Voce *Interesse (teoria generale)*, in Novis Dig. It., VIII, Torino, 1962.
- Zagrebel'sky, G., *Il diritto mite*, Torino 1992.

SITOGRAFIA

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
www.ancitel.it/servizi/istatel.html
www.aranagenzia.it
www.census.gov
www.destatis.de
www.forumpa.it/forumpa2007
www.funzionepubblica.it/chiaro
www.giustizia.it
www.governo.it
www.governo.it/rapp_parlamento/index.html
www.ine.es
www.innovazione.gov.it
www.inpdap.gov.it/webinternet/index.asp
www.inps.it
www.insee.fr
www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it
www.ministerosalute.it
www.politichecomunitarie.it
www.statistics.gov.uk
www.upinet.it
www.anci.it
www.autonomielocali.it
www.dossier.net
www.feaco.org
www.finanze.it

www.istat.it
www.cgil.it
www.cisl.it
www.cobas.it
www.cortedeiconti.it
www.cortecostituzionale.it
www.cortedicassazione.it
www.ilsole24ore.com
www.oecd.org
www.parlamento.it
www.rgs.mef.gov.it
www.sdabocconi.it
www.ugl.it
www.uil.it

.