31087

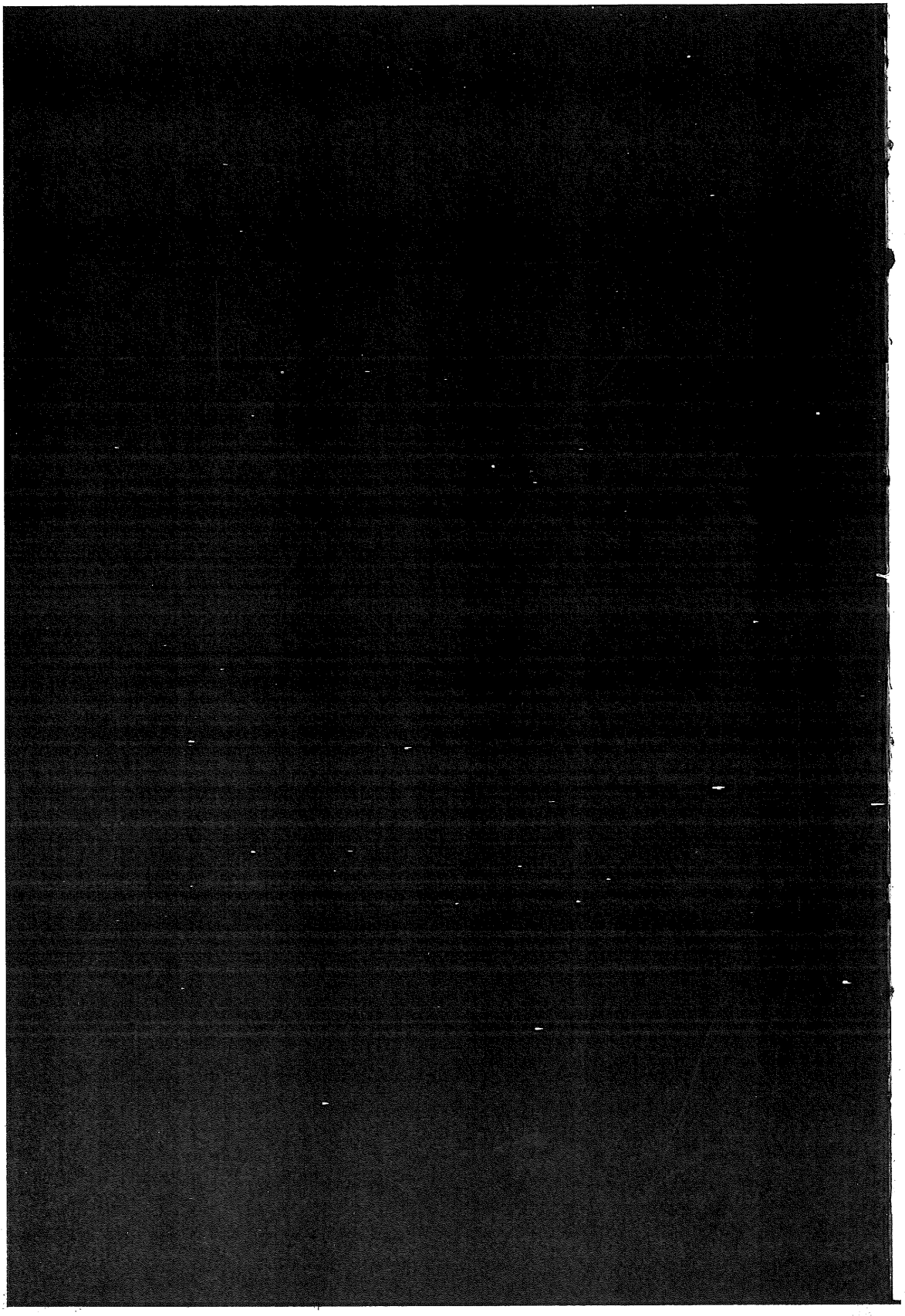
MINISTERO DEL TESORO
COMMISSIONE TECNICA PER LA SPESA PUBBLICA

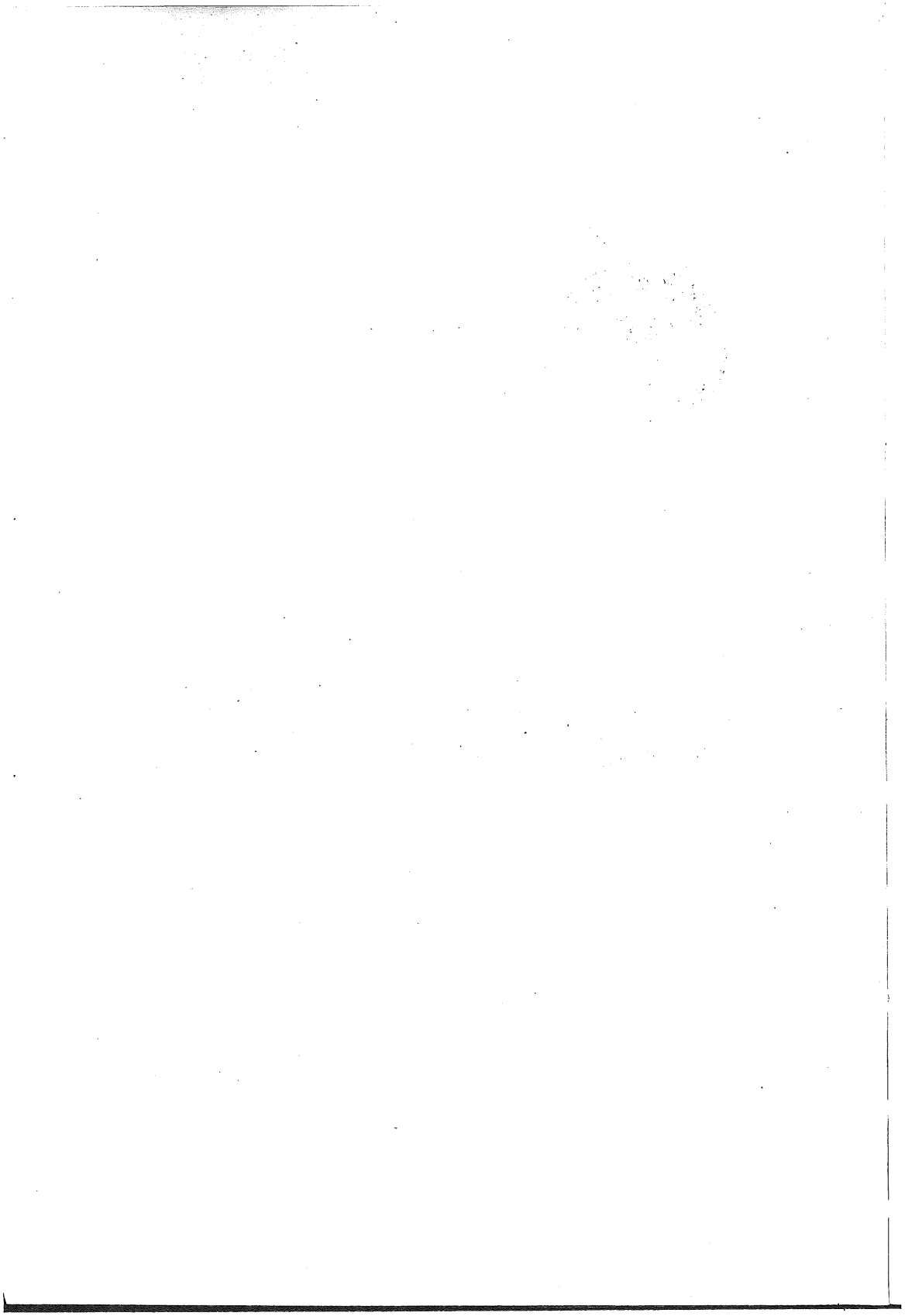
T
5
1291,5

RAZIONALIZZAZIONE E CONTENIMENTO DELLA SPESA PUBBLICA: LE RACCOMANDAZIONI DELLA CTSP (ANNI 1992-1995)

SCARTATO

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
ROMA 1996





INDICE

Presentazione *di Lamberto Dini* . . . . . *Pag.* 5

Introduzione *di Alessandro Petretto* . . . . . » 7

CAPITOLO 1

Gli squilibri della finanza pubblica in prospettiva » 9

1.1. Prospettive di lungo periodo della spesa pubblica . . . . » 11

CAPITOLO 2

Norme contabili e procedure di bilancio . . . . . » 17

2.1. Regole e procedure di bilancio . . . . . » 19

2.2. Proposte per l'impostazione del bilancio dello Stato . . » 26

2.3. Il bilancio dello Stato per centri di costo e suggerimenti per una «operazione verità» sui conti pubblici . . . . . » 30

2.4. Sulla riclassificazione del bilancio dello Stato . . . . . » 48

CAPITOLO 3

Il sistema pensionistico e le assicurazioni sociali . . . . . » 53

3.1. Nuovi interventi sulla spesa pensionistica . . . . . » 55

3.2. Osservazioni sul disegno di legge di riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare . . . . . » 60

3.3. Gli istituti di sostegno del reddito dei disoccupati . . . . » 68

CAPITOLO 4

La sanità . . . . . » 75

4.1. Metodo di determinazione del prezzo dei farmaci . . . . » 77

4.2. La spesa per grandi attrezzature sanitarie . . . . . » 84

4.3. Il contenimento della spesa ospedaliera . . . . . » 87

4.4. La spesa pubblica per farmaci e per l'assistenza medica » 97

4.5. Elementi di deregolamentazione in ambito farmaceutico » 106

CAPITOLO 5

Istruzione e ricerca . . . . . » 113

5.1. Il finanziamento del sistema universitario italiano . . . . » 115
5.2. Scuola media e calo demografico . . . . . » 123
5.3. Attuazione della riforma del diritto agli studi universitari » 128
5.4. La quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università . . . . . » 134

CAPITOLO 6

Servizi pubblici e privatizzazioni . . . . . » 155

6.1. Avvio dei processi di privatizzazione delle imprese di pubblica utilità in Italia . . . . . » 157
6.2. Strumenti tecnici per l'analisi dell'efficienza del trasporto ferroviario . . . . . » 163
6.3. Riordino e razionalizzazione delle tariffe postali . . . . . » 167
6.4. Il riassetto del servizio postale . . . . . » 171
6.5. Riorganizzazione e finanziamento del trasporto pubblico locale . . . . . » 179
6.6. Il controllo amministrativo dei prezzi . . . . . » 189

CAPITOLO 7

Personale pubblico . . . . . » 195

7.1. Il controllo della spesa per il personale statale . . . . . » 197
7.2. Carriere retributive e politica salariale nel pubblico impiego » 204

CAPITOLO 8

Altri settori . . . . . » 211

8.1. L'intervento pubblico a sostegno delle esportazioni . . . » 213
8.2. Il reclutamento delle forze armate . . . . . » 219
8.3. Decentramento ed articolazione istituzionale dell'intervento pubblico in ambito musicale e teatrale . . . . . » 222
8.4. Calamità naturali: intervento pubblico e copertura assicurativa privata . . . . . » 230

CAPITOLO 9

Il controllo della spesa pubblica . . . . . » 237

9.1. Interpretazioni e proposte . . . . . » 239
9.2. Efficienza, nuovi confini dell'intervento pubblico e regolamentazione . . . . . » 245

PRESENTAZIONE

Nel corso degli anni in cui si è sviluppato il lavoro della Commissione tecnica per la spesa pubblica e, in particolare nell'arco di tempo a cui si riferiscono le Raccomandazioni *raccolte in questa pubblicazione, il sistema economico italiano è molto cambiato in risposta ai mutamenti che hanno interessato la società italiana, da un lato, e il contesto internazionale, dall'altro. Si è sviluppato un intenso processo di riconversione dell'industria italiana per mezzo del quale il progresso tecnico ha radicalmente mutato l'organizzazione e l'impiego dei fattori produttivi. La promozione della concorrenza e della libera circolazione delle merci e dei capitali all'interno dell'Europa si è via via affermata come una politica imprescindibile per lo sviluppo economico. I processi di deindustrializzazione e di terziarizzazione dell'economia hanno mutato radicalmente il livello e la composizione della popolazione attiva e dell'occupazione. Grandi riforme e innovazioni hanno investito i mercati finanziari e la gestione della politica monetaria.*

Questa dinamica non ha invece interessato la pubblica amministrazione e in particolare la struttura e il livello della spesa pubblica che si sono mantenute inalterate nel tempo, mentre la loro efficienza è venuta relativamente contraendosi. Per di più profondi squilibri settoriali, già manifestatesi negli anni '70, hanno continuato a produrre disavanzi all'interno del settore pubblico e a determinare una crescita incontrollata del debito pubblico. In definitiva non è stato mai acquisito il principio secondo cui il risanamento della finanza pubblica e la razionalizzazione della spesa pubblica si potevano e si possono conseguire solo tramite intensi processi di ristrutturazione che comportino mobilità e rinnovo dell'impiego pubblico e attraverso coraggiosi processi di privatizzazione dei settori che forniscono servizi pubblici. Entrambe queste circostanze potevano e ancora possono essere attuate in modo da non pregiudicare le aspirazioni ad un efficace welfare state, *che sono tipiche delle tradizioni e della cultura delle grandi democrazie europee.*

A questi principi — necessità di profonde ristrutturazioni del settore pubblico e difesa di un efficiente ed operativo stato del benessere

— *si sono ispirate le* Raccomandazioni *della Commissione tecnica per la spesa pubblica. In linea generale, la Commissione, pur basando il suo lavoro sulla convinzione che interventi efficaci per la razionalizzazione e il contenimento della spesa possano discendere solo da specifiche indicazioni settoriali, ha seguito alcuni* criteri di base, *di carattere generale, che si ritrovano in tutte le* Raccomandazioni.

Un primo criterio è quello di realizzare una corrispondenza tra responsabilità di spesa e responsabilità di gestione e amministrazione, riorganizzando di conseguenza gli uffici della Pubblica Amministrazione e riformando opportunamente il bilancio dello Stato in modo da rendere più efficaci le decisioni di allocazione delle risorse tra i diversi progetti di spesa. In questa ottica opera anche il decentramento e l'autonomia dei centri periferici di spesa in alcuni settori fondamentali come la sanità, l'istruzione e gli enti locali. Un secondo criterio consiste nell'attuare una più mirata selezione delle prestazioni sociali e dei relativi beneficiari. Si tratta, nella sostanza, di dare applicazione all'espressione: «non si può dare tutto a tutti», per cui, la spesa sociale nei vari comparti deve avere un andamento coerente con l'evoluzione delle grandezze demografiche e deve prevedere che i servizi, per i quali non sussistono le condizioni oggettive per garantirne la universalità, siano forniti dietro un corrispettivo adeguato al beneficio tratto dagli utenti. Un terzo criterio consiste nell'introdurre elementi di concorrenza all'interno della P.A. e tra soggetti pubblici e privati nell'erogazione dei servizi, consentendo all'ente finanziatore e anche all'utente la scelta tra più alternative, pubbliche e private.

Le Raccomandazioni *della Commissione prefigurano dunque interventi strutturali e talvolta riforme molto incisive, che vanno oltre l'emergenza in cui è costretta ad operare la finanza pubblica italiana in questi anni di faticoso risanamento. Tali indicazioni forniscono, ad ogni modo, un rigoroso ed utile quadro di riferimento entro cui inserire gli indispensabili interventi di limitazione delle nuove decisioni di spesa e della crescita automatica di quella decisa nel passato.*

LAMBERTO DINI

Aprile, 1996

INTRODUZIONE

Questa pubblicazione raccoglie le *Raccomandazioni* della Commissione tecnica per la spesa pubblica nel periodo 1992-1995, anni cruciali nel processo di risanamento della finanza pubblica italiana. Le *Raccomandazioni* rappresentano la forma più rilevante dell'attività della CTSP in quanto individuano il contributo più operativo e finalizzato della stessa alla razionalizzazione e al contenimento della spesa pubblica. Alla base di queste osservazioni e suggerimenti sintetici, ad ogni modo, vi è un'intensa attività che si esplica in *Ricerche* e *Note*, a cura dei commissari e dei membri della segreteria tecnica, su problemi istituzionali, contabili e procedurali e su singoli settori di spesa. Un'analoga precedente iniziativa ha raccolto le *Raccomandazioni* dall'istituzione della Commissione stessa al 1991, con presentazione del Ministro del tesoro Guido Carli e Introduzione del presidente della CTSP Piero Giarda.

La presente raccolta è stata effettuata per grandi temi, e rispettando all'interno di questi la successione cronologica delle singole *Raccomandazioni*. La suddivisione dei temi fornisce da sola un'idea abbastanza precisa delle problematiche su cui si è dibattuto in tema di spesa pubblica in questi ultimi anni nel nostro paese e sulle quali la CTSP ha inteso prendere di volta in volta posizione.

Il primo capitolo analizza il problema dello sviluppo della spesa pubblica in una prospettiva di lungo periodo secondo scenari evolutivi alternativi. Oggi l'analisi contenuta nella Raccomandazione 1.1. è superata dallo sviluppo della finanza pubblica degli anni più recenti; tuttavia risulta una lettura ancora istruttiva per valutare, da un lato, le conseguenze a cui saremmo andati incontro in assenza dell'inversione di rotta registrata negli ultimi anni e, dall'altro, il faticoso sentiero virtuoso che ancora occorre percorrere. Il secondo capitolo riguarda le proposte di riforma degli aspetti procedurali e di struttura del bilancio dello Stato, una delle finalità istituzionali proprie della Commissione. In particolare l'obiettivo di proporre una riclassificazione per centri di costo e di responsabilità del bilancio ha rappresentato uno degli impegni più significativi di questi anni. Il terzo capitolo raccoglie le proposte sul tema della spesa pensionistica, un comparto che ha assunto grande rilievo sotto il profilo quantitativo e anche in relazione agli interventi correttivi che ha conosciuto in questi anni, dalla «riforma Amato» alla più generale e innovativa «rifor-

ma Dini». Il tema riguarda anche le misure assistenziali di sostegno del reddito dei disoccupati e in generale gli ammortizzatori sociali.

Il quarto capitolo contiene le *Raccomandazioni* sulla sanità, un settore anche questo largamente riformato a partire soprattutto dal 1993; la spesa per farmaci, le strutture ospedaliere e l'assistenza di base sono i temi analizzati criticamente dalla CTSP. Seguono poi, nel quinto capitolo, le *Raccomandazioni* sull'istruzione media e sull'università, settori che hanno visto, in particolare il secondo, un diretto coinvolgimento della Commissione nei processi di riforma del finanziamento avviati con il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1994. La CTSP ha infatti, sulla base di uno specifico rapporto di collaborazione con il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica, fornito gli elementi metodologici per la standardizzazione dei costi universitari su cui fondare il meccanismo di ripartizione della Quota di Riequilibrio del Fondo Ordinario, delineato nel provvedimento legislativo citato.

Il successivo sesto capitolo considera le *Raccomandazioni* sui servizi pubblici e sui processi di liberalizzazione e privatizzazione. L'argomento è relativamente nuovo come campo di studi della Commissione, ma ha di recente acquisito una posizione sempre più rilevante: trasporti e poste sono i principali servizi esaminati, in quanto ancora caratterizzati da perdite di esercizio e conseguenti interventi della finanza pubblica. Chiudono la raccolta gli interventi in tema di spesa per il personale pubblico e su una serie di settori non specificatamente classificabili all'interno di determinati filoni, ma significativi sotto il profilo sia istituzionale che metodologico.

Nel corso del 1994 la Commissione si è intensamente impegnata nella pubblicazione di un volume dal titolo «*Il controllo della spesa pubblica: interpretazioni e proposte*». Tale contributo, composto di undici capitoli sui principali settori e argomenti concernenti la spesa pubblica, aveva lo scopo di proporre, in un momento particolarmente delicato del processo di risanamento della finanza pubblica italiana e con l'avvio della nuova legislatura, alcune riflessioni generali in tema di razionalizzazione e contenimento della spesa. Il capitolo finale della presente raccolta contiene l'Introduzione di Piero Giarda a questo volume e il capitolo secondo, quello dedicato alla «filosofia» e all'impostazione metodologica che, a giudizio della Commissione, dovrebbero ispirare gli interventi strutturali sulla spesa pubblica e in generale sull'intervento pubblico in Italia.

ALESSANDRO PETRETTO

CAPITOLO 1

GLI SQUILIBRI DELLA FINANZA PUBBLICA IN PROSPETTIVA

PROSPETTIVE DI LUNGO PERIODO DELLA SPESA PUBBLICA*

In Italia, negli ultimi dodici anni, la spesa pubblica (al netto degli interessi) è cresciuta in rapporto al PIL di oltre sette punti, passando dal 36,8% del 1980 al 44,1% del 1992. La sostanziale stabilità della composizione della spesa (vedi tabella) nel corso degli anni '80 ha, comunque, consentito un qualche adattamento alle tendenze della domanda (in particolare, attraverso l'aumento relativo delle risorse destinate alla previdenza), ottenuto, tuttavia, trascurando il vincolo di bilancio.

Struttura della spesa della P.A. (al netto degli interessi)

Funzioni	1980	1990
Servizi generali	7,2	7,9
Difesa, Ordine e Sicurezza	8,3	8,6
Istruzione	12,8	12,2
Sanità	14,1	13,4
Previdenza e assistenza	35,8	38,1
Servizi economici	16,0	14,2
Altre funzioni	5,8	5,5
TOTALE	100,0	100,0

Quale evoluzione si può prevedere per il prossimo decennio, in assenza di correttivi significativi alla dinamica endogena delle grandezze interessate? A questo proposito, occorre osservare che l'evoluzione quantitativa e qualitativa della spesa pubblica è pesantemente influenzata da al-

* Numero 7, settembre 1993 - a cura di G. Falciai, P. Giarda, G. Morcaldo, A. Petretto e G. Pisauro. Il materiale di riferimento per la presente raccomandazione è costituito dalla ricerca «Scenari di spesa pubblica al 2000», di G. Brosio et al.

cune caratteristiche dello sviluppo sociale ed economico italiano. In particolare, possiamo citare:

1) l'invecchiamento della popolazione, con i riflessi sulla spesa pensionistica;

2) il calo demografico, con i riflessi sulla spesa per l'istruzione;

3) l'inserimento dell'economia italiana in un mercato globale ad alta competitività, con i riflessi sulla spesa per le attività produttive;

4) il deterioramento ambientale, con i riflessi sulla spesa per infrastrutture pubbliche.

Senza un appropriato processo di riadattamento all'evoluzione della domanda, la spesa pubblica italiana è destinata ad attestarsi lungo un *trend* che implica grandezze incompatibili con una crescita equilibrata della stessa società italiana. A questo proposito, la Commissione ritiene che i recenti risultati in termini di contenimento del disavanzo, per quanto incoraggianti, non possano prefigurare un'inversione di tendenza sufficiente a modificare questo *trend.* Appaiono, quindi, necessari interventi più decisi su alcune categorie di spesa.

Riguardo agli aspetti quantitativi, va osservato che tra i fattori sopra menzionati ve n'è uno — la previdenza — che riguarda un *sistema di diritti,* destinato ad adattarsi spontaneamente alla tendenza crescente della domanda, e un altro — l'istruzione — che potrà assecondare la tendenza alla diminuzione della domanda solo se si porranno in atto incisive misure di politica del personale. Per quanto concerne gli altri due fattori, le esigenze del paese richiedono una politica di bilancio che nei prossimi anni aumenti la quota di risorse destinata alle infrastrutture, all'ambiente e, soprattutto, interventi diretti a dare produttività effettiva all'intervento pubblico.

Una politica di bilancio «conservatrice», che ricalcasse le linee seguite negli anni '80, non sarebbe, quindi, accettabile nel futuro: il volume complessivo di spesa continuerebbe a crescere per effetto dei programmi con dinamica autonoma e, contemporaneamente, non darebbe risposta alle modifiche nella composizione della domanda sociale, con gravi conseguenze qualitative sulla crescita del sistema economico. Ovviamente, ancora peggiore, dal punto di vista finanziario, sarebbe una politica che tentasse di accontentare tutte le esigenze, destinando risorse aggiuntive ai settori dove si indirizza la nuova domanda sociale senza ridurre la spesa negli altri settori. Una politica di bilancio «virtuosa» per gli anni '90 dovrà riuscire a rispettare il vincolo di bilancio, senza sacrificare l'espansione dei programmi di spesa che presentano una domanda crescente.

Un ruolo cruciale nell'evoluzione della spesa pubblica sarà giocato nel futuro, al pari di quanto è avvenuto nel passato, dalle caratteristiche dell'assetto politico-istituzionale. Nel passato, in Italia è mancata una sufficiente disciplina fiscale in dipendenza (*a*) del prevalere di governi di coalizione che esprimevano — al proprio interno — punti di vista diversi sul ruolo dell'intervento pubblico e sulle modalità di finanziamento della spesa; (*b*) della confusione tra maggioranza ed opposizione, determinata dalla debolezza delle coalizioni di governo che ricercavano al proprio esterno, in Parlamento, i sostegni necessari per le scelte politiche.

L'evoluzione futura della spesa e della finanza pubblica è strettamente correlata alle modifiche istituzionali attuate o in discussione in questa fase. Le scelte per un nuovo sistema elettorale e per un nuovo ruolo della Presidenza del Consiglio potranno influenzare profondamente gli atteggiamenti di fronte ai temi fondamentali dell'intervento pubblico, dei disavanzi e del debito pubblico. La possibilità di operare in condizioni politico-istituzionali nuove dovrebbe far sì che l'esecutivo si assuma la responsabilità del contenimento della spesa pubblica nella speranza di poter chiedere ai cittadini di essere valutato — nelle successive elezioni — per le conseguenze benefiche della politica di risanamento.

Sulla base di queste considerazioni, la Commissione formula le seguenti *raccomandazioni* in materia di politica finanziaria e di assetti politico-istituzionali.

Indicazioni di politica finanziaria

1) *Ridurre la spesa pubblica a pressione fiscale sostanzialmente costante.*

Rispetto al recente passato, l'intervento di risanamento dovrebbe caratterizzarsi più decisamente nella direzione del contenimento della spesa piuttosto che dell'aumento delle entrate tributarie. Vi sono infatti settori di spesa ancora anomali in termini dimensionali rispetto ai maggiori paesi della CEE, come la previdenza, la spesa ospedaliera, i trasferimenti alle imprese e a favore delle aree depresse, nei quali l'intervento di contenimento è stato in questi anni frenato dalla necessità, da un lato, di moderare l'opposizione e, dall'altro, di non urtare eccessivamente i gruppi di interesse contrari al contenimento ma rappresentati negli stessi partiti di maggioranza.

2) *Potenziare il ruolo delle tariffe e dei prezzi pubblici nel finanziamento della spesa.*

Nel passato la finanza pubblica italiana è stata caratterizzata da politiche di tariffe pubbliche largamente inferiori ai costi. Tali politiche so-

no state perseguite con l'obiettivo di assicurarsi la benevolenza del sindacato e della sinistra politica di opposizione. È necessario un deciso ridimensionamento della logica della «gratuità» diffusa che ancora caratterizza certi settori nel nostro paese. In tal modo, sarà anche possibile razionalizzare e contenere la domanda collettiva che per taluni servizi appare sovradimensionata rispetto a quella che risulterebbe se i prezzi misurassero i reali costi-opportunità per il paese.

3) *Procedere nella direzione di un coraggioso processo di dismissioni di patrimonio pubblico.*

La cessione di parti consistenti del patrimonio pubblico (imprese del sistema delle Partecipazioni statali, banche e imprese di pubblica utilità) subordinata alla ricerca del consenso dei partiti, dei gruppi di interesse a loro afferenti e delle parti sociali si è dimostrata in questi anni un'impresa molto complessa. La ricerca del consenso generalizzato ha impedito di prendere alcune decisioni che si presentano oggi poco «popolari», quali (*a*) la fissazione di prezzi non propriamente elevati, almeno per le prime cessioni e (*b*) la rinuncia al 51% della proprietà da parte dello Stato. Occorre prendere atto che tutti i programmi di privatizzazione portati avanti in Europa sono iniziati con vendite in un certo senso «promozionali», per poi conseguire, una volta convinti i mercati della credibilità delle intenzioni, dismissioni finanziariamente via via più convenienti.

4) *Coinvolgere i privati nel finanziamento e nella gestione delle infrastrutture pubbliche.*

Gli strumenti tradizionali di finanziamento degli investimenti (vale a dire, l'assunzione diretta delle spese a carico dei bilanci pubblici o la concessione di contributi agevolativi) hanno portato a gravi situazioni di inefficienza, con riguardo sia ai tempi di realizzazione che alla trasparenza dei processi decisionali. Ne sono derivate anche occasioni per comportamenti collusivi e meccanismi illeciti di remunerazione dei gruppi di interesse. La Commissione ritiene che istituti come gli *accordi di programma*, le *convenzioni*, la costituzione di *società miste* potrebbero fornire trasparenti occasioni di profitto nel settore delle costruzioni. Si tratterebbe di una via molto più efficiente (cioè risparmiatrice di risorse) che non l'espansione dell'intervento pubblico diretto.

5) *Conseguire un effettivo decentramento delle responsabilità finanziarie.*

La modernizzazione istituzionale richiede che la distribuzione delle fonti di finanziamento venga adeguata all'ampio decentramento delle responsabilità di spesa presente nell'ordinamento italiano. Ciò consentirebbe quel più stretto collegamento tra beneficio della spesa e costo della tassazione che, una volta percepito dai cittadini, costituirebbe il fondamento di democraticità dei nuovi meccanismi elettorali già attuati a livel-

lo locale. La responsabilità amministrativa delle giunte e dei sindaci deve andare di pari passo con la responsabilità finanziaria di fronte alla collettività locale; solo in tal modo il controllo sul volume e sull'allocazione della spesa risulterà efficace. Alla stessa stregua, il trasferimento, da più parti proposto, alle Regioni di molte delle funzioni attualmente svolte a livello centrale dovrebbe essere accompagnato da un corrispondente trasferimento delle responsabilità finanziarie, tramite una più estesa autonomia impositiva.

6) *Modificare le regole e i meccanismi che disciplinano gli acquisti e le forniture della Pubblica amministrazione.*

La selezione dei fornitori dovrebbe avvenire con forme pubbliche più soggette alla disciplina della concorrenza. Si dovrebbero affermare meccanismi di determinazione dei prezzi delle forniture pubbliche, non solo più corretti sotto il profilo della legittimità giuridica ed istituzionale, ma anche più efficienti, in grado cioè di conseguire consistenti risparmi di risorse. Ingiustificate rendite monopolistiche hanno, infatti, prodotto negli ultimi anni una preoccupante lievitazione, con una dinamica superiore al tasso di inflazione, di tali prezzi, che oggi si collocano su livelli superiori a quelli prevalenti in altri paesi europei.

Trasformazioni politico-istituzionali

Uno scenario «virtuoso» di risanamento della finanza pubblica e l'avvio delle politiche sopra delineate richiedono il verificarsi di almeno due condizioni di ordine politico-istituzionale: la stabilità dei Governi e l'omogeneità delle coalizioni che li sostengono.

La consapevolezza, da parte dell'esecutivo, di poter durare nel tempo favorirà l'adozione di politiche dirette al risanamento finanziario. L'ottica di azione del Governo potrà più facilmente spostarsi dal breve al medio periodo, facendo valere, a fronte dei costi immediati per i cittadini, le condizioni di maggiore stabilità economica e il sostegno alla crescita del reddito conseguibili grazie alle politiche di risanamento finanziario. La consistenza e l'omogeneità di opinione delle maggioranze che sostengono il Governo sono indispensabili per consentire la formazione del consenso della collettività su provvedimenti che devono modificare le aspettative e i «diritti» oggi presenti nella legislazione di spesa. Una maggioranza numericamente consistente consentirebbe di evitare compromessi con le opposizioni e farebbe venir meno la necessità di associare queste ultime, tramite «remunerazioni» di vario tipo, alle decisioni in tema di risanamento finanziario.

La recente riforma della legge elettorale non sembra essere, di per sé, in grado di favorire il conseguimento delle due condizioni sopra indicate. Un'impostazione maggioritaria non è ovviamente in grado, da sola, di creare il bipolarismo partitico che non esiste oggi nella realtà italiana e che potrà forse svilupparsi, anche sotto l'impulso e gli stimoli di una buona legge elettorale, solo nel lungo periodo. Nel breve periodo, l'impostazione maggioritaria della nuova legge elettorale potrà produrre aggregazioni tra forze politiche che hanno dimostrato, anche nel recente passato, di avere orientamenti difformi sui temi fondamentali dell'intervento pubblico e delle sue modalità di finanziamento. È anche possibile che nei singoli collegi partiti o punti di vista eterogenei si aggreghino in modo diverso, andando a costituire un Parlamento dove ciascun eletto potrebbe esprimere una propria e specifica mediazione di diverse istanze. La residua componente proporzionale introdurrà, poi, un'ulteriore frammentazione nel sistema di rappresentanza. Il sistema di rappresentanza disegnato dalla nuove legge elettorale non sembra, quindi, in grado di produrre né Parlamenti sufficientemente contrapposti sui temi della politica finanziaria, né Governi sufficientemente omogenei, capaci di assumere atteggiamenti coerenti nel tempo sulla questione dell'intervento pubblico e del suo finanziamento.

Lo sviluppo di condizioni favorevoli alla gestione più trasparente delle decisioni di finanza pubblica potrebbe meglio realizzarsi con una legge elettorale che, come accade per le amministrazioni comunali, consenta (*a*) la costruzione di una chiara maggioranza di governo direttamente con il voto popolare e (*b*) eventualmente designi, in contemporanea, il capo dell'esecutivo.

Tra le riforme istituzionali utili a favorire il risanamento della finanza pubblica, rientrano anche quelle relative alle procedure e alla struttura del bilancio. È indispensabile introdurre vincoli più stringenti in tema di finanziamento in disavanzo della spesa pubblica, nonché rendere le regole di formazione e gestione del bilancio più coerenti con gli obiettivi della trasparenza e dell'efficacia dell'azione pubblica. A questo proposito, si rinvia alle *raccomandazioni* elaborate dalla Commissione nel corso dell'ultimo anno.

CAPITOLO 2

NORME CONTABILI E PROCEDURE DI BILANCIO

REGOLE E PROCEDURE DI BILANCIO *

Negli ultimi anni, Governo e Parlamento hanno imposto, con il *Documento di programmazione economico-finanziaria* (DPEF), percorsi di rientro della finanza pubblica, dettagliati sia in termini di saldi che di principali voci di entrate e di spesa. Questi percorsi sono stati disattesi in misura troppo ampia per essere considerata fisiologica. Appare pertanto necessario riconsiderare le condizioni e i vincoli entro cui si muove il processo di decisione sul bilancio: la motivazione che spinge a ciò è che il processo di costruzione dell'Unione Europea impone obblighi in materia di riduzione del disavanzo, il cui valore di «norma superiore» richiede, a parere della Commissione, un intervento di modifica delle regole esistenti.

La Commissione sa bene che il riordino delle regole entro le quali si svolge il processo di decisione sul bilancio pubblico non è sufficiente — e in contesti storico-politici diversi non sarebbe neanche necessario — per assicurare un effettivo svolgimento del processo di risanamento della finanza pubblica. La Commissione sa anche che le regole esistenti sono state disattese e segnala come ciò possa ripetersi se non si realizzano seri interventi di riforma del sistema politico. Ritiene, tuttavia, che l'adozione immediata di alcune nuove più stringenti regole possa essere molto utile per segnare l'avvio di un processo di risanamento della finanza pubblica. Inoltre le riforme che propone alle leggi sul processo di bilancio hanno anche lo scopo di impegnare Parlamento e Governo all'assunzione di responsabilità certe e precise sulla valutazione dei costi e delle «utilità» associati alle decisioni sulle nuove spese e sui mezzi di finanziamento, nonché sui tempi e sui contenuti dell'urgente e inevitabile intervento di correzione del disequilibrio finanziario pubblico.

Per evitare che in futuro si ripetano i macroscopici scostamenti tra obiettivi e realizzazioni sembra necessario proseguire nel processo (avviato con la legge 468 del 1978 e meglio definito con la legge 362 del 1988) di rafforzamento dei meccanismi istituzionali di controllo sulle decisioni di bilancio. Criteri guida di questo processo devono essere: *a*) il potenzia-

* Numero 2, giugno 1992 - a cura di G. Falciai, R. Onofri e G. Pisauro, M.T. Salvemini.

mento del ruolo del governo, che è l'organo responsabile, anche di fronte alla Comunità Europea, della politica di bilancio; *b*) l'adozione di più stretti vincoli procedurali all'azione del Parlamento, rivolti a depotenziarne la capacità in materia di decisioni di spesa, e rendere più veloce e certa la capacità di decisione in materia di interventi riequilibratori del bilancio; *c*) la modificazione immediata di quelle regole tecnico-contabili che appaiono non coerenti con l'obiettivo del risanamento della finanza pubblica.

1. **Modifiche alla Costituzione**

Per quanto concerne la necessità o l'utilità di modifiche alla Costituzione, la Commissione teme che i tempi non sarebbero brevi quanto è necessario. Ove ciò fosse possibile, ovvero ove fosse possibile adottare una legge di interpretazione della Costituzione, sarebbe certamente utile aggiungere, nel IV comma dell'art. 81 una precisazione rivolta ad escludere definitivamente e per qualsiasi componente della spesa statale, anche in conto capitale, l'indebitamento come forma di copertura. Inoltre, si dovrebbe stabilire che anche i proventi dei processi di privatizzazione e, in genere, dell'alienazione di beni patrimoniali non possano costituire mezzi di copertura ammissibili.

2. **Potenziamento del ruolo del Governo**

Secondo la Commissione, il potenziamento del ruolo del Governo deve essere realizzato, in primo luogo, mediante una più completa e migliore utilizzazione della legge 400 del 1988 sulla Presidenza del Consiglio, che consente di regolare in modo più adeguato alle politiche di controllo della spesa sia i rapporti tra i Ministri, sia quelli tra Governo e Amministrazione. Il rispetto di questa legge potrà essere facilitato da riforme elettorali e istituzionali, ma non è sostenibile che senza tali riforme esso non possa esservi. In questo contesto, una particolare importanza assume il processo di decisione, all'interno del Governo, sul DPEF, sul bilancio, sulla legge finanziaria e sui provvedimenti collegati. Prima ancora della presentazione di questi documenti, occorre assicurare coesione e unicità di vedute dentro il Governo, ottenere dai singoli Ministri una collaborazione fattiva anche per quanto riguarda le proposte di riduzione della spesa e di aumento dell'entrata. Il potere d'indirizzo del Presidente del Consiglio appare, a questo scopo, più forte del potere di tutela del bilancio da parte del Ministro del tesoro, e va esercitato. Appare

inoltre da rafforzare la responsabilità delle singole Amministrazioni, e quindi dei singoli Ministri, nella quantificazione degli oneri di disegni di legge; procedure che blocchino le proposte non adeguatamente «istruite» appaiono di grande utilità. La Commissione ritiene utile l'introduzione di tetti di spesa per ciascun Ministero, da stabilire, d'intesa col Tesoro, ma sotto la responsabilità del Presidente del Consiglio. Questo potrebbe accompagnarsi all'adozione generalizzata di un bilancio a voci aggregate, che rafforzando la responsabilità dei centri di spesa ne amplierebbe anche la flessibilità e l'efficienza dell'azione.

3. **Riordino dei Ministeri economici**

È da tempo in discussione l'ipotesi di riorganizzare in un unico centro di responsabilità politico-amministrative le competenze attualmente distribuite fra i tre dicasteri del tesoro, del bilancio e delle finanze. La Commissione ritiene che la riforma di quest'ultimo Ministero sia andata troppo avanti per potervi porre mano in modo così radicale. Per quanto riguarda il Bilancio, osserva che mentre, dopo la riforma della Presidenza del Consiglio, appare irrisolto il ruolo di sovraordinazione di questo Ministero, nella legislazione degli ultimi anni, ha assunto maggior corpo il compito di controllo finanziario degli investimenti pubblici e quello di supervisione dei processi di privatizzazione.

Dal punto di vista del processo di risanamento della finanza pubblica, appare comunque da risolvere il problema di un dualismo, esistente sia nella previsioni che nella scelta degli obiettivi, che indebolisce e non rafforza il processo decisionale. L'obiettivo deve essere quello di valorizzare l'unicità della responsabilità politica nella presentazione e discussione presso la Camera di tutti gli elementi normativi che, nella sessione di bilancio, attengano alla difesa degli equilibri dei conti pubblici. In tutto il ciclo della sessione di bilancio la difesa dell'equilibrio finanziario deve essere saldamente in mano a un unico responsabile politico; e sulla base delle norme vigenti questi non può essere che il Ministro del tesoro. Una soluzione di pronta efficacia potrebbe essere quella di dare a questo Ministro un interim sul bilancio e, contemporaneamente, mettere al lavoro una Commissione per l'unificazione dei due dicasteri.

4. **I regolamenti parlamentari**

In ordine al profilo delle revisioni da introdurre, con immediatezza, nei Regolamenti parlamentari, occorre procedere ad uno stretto allinea-

mento delle procedure dei due rami del Parlamento, incentrato sui seguenti elementi di fondo:

– generalizzare il vincolo procedurale (verifica automatica del numero legale) collegato alla votazione di testi sui quali la Commissione bilancio abbia espresso parere contrario;

– prevedere che in tutte le votazioni concernenti emendamenti relativi ai documenti finanziari si vota per prima la proposta del Governo ovvero quella accettata dal Governo, da depositare comunque (con i relativi eventuali emendamenti) entro tempi congrui a una sua approfondita valutazione; in ogni caso, le tecniche di votazione dovrebbero consentire il massimo di effetti preclusivi a protezione del testo del Governo o accolto dal Governo.

5. **Procedure di bilancio**

La Commissione ritiene che occorra proseguire sulla strada che ha portato a correggere la 468 del 1978 con la 362 del 1988, ma andando oltre e non tornando alla situazione precedente. In linea di principio va quindi mantenuta l'attuale distinzione fra progetto di bilancio a legislazione vigente e disegno di legge finanziaria. In altre parole, il bilancio dello Stato dovrebbe conservare la sua natura di legge meramente formale.

L'eventuale integrazione del bilancio a legislazione vigente con la finanziaria non apporterebbe vantaggi in termini di maggiore coerenza delle procedure di bilancio con l'obiettivo del risanamento finanziario. D'altro canto, l'integrazione con ogni probabilità contribuirebbe a confondere ulteriormente l'andamento tendenziale delle poste di bilancio. La strada che va seguita è perciò quella di mantenere ferma la distinzione tra la parte già acquisita del bilancio e le innovazioni introdotte dalla manovra di finanza pubblica. Semmai, occorre migliorare la specificazione — oggi insufficiente — dei criteri di costruzione del bilancio a legislazione vigente, in modo da ridurre il più possibile gli spazi di arbitrarietà e gli elementi contraddittori in esso presenti.

Ciò non significa che l'attuale quadro delle procedure di bilancio sia soddisfacente ai fini dell'obiettivo del risanamento e non vada quindi modificato. Quindici anni di esperienza consentono di individuare alcuni punti fermi. Innanzi tutto, una legge finanziaria *omnibus*, del tipo prefigurato dalla legge 468 e realizzato negli anni 1980 non è accettabile, soprattutto nell'ottica di un ordinato andamento della sessione parlamentare di bilancio, per gli squilibri che inevitabilmente essa provoca nelle attribuzioni delle varie Commissioni. D'altro canto, il trasferimento dei

contenuti della manovra annuale dalla finanziaria ai *provvedimenti collegati*, richiede una loro sollecita approvazione entro l'arco temporale della sessione di bilancio. In caso contrario, come è avvenuto nei primi anni di sperimentazione delle novità procedurali introdotte dalla legge 362 del 1988, l'intero edificio della manovra annuale perde di solidità e l'*escamotage* dei fondi speciali negativi non serve a restituirgliela.

Inoltre, né la 468 né la 362 sono riuscite nell'intento di mettere compiutamente al centro della sessione parlamentare di bilancio gli equilibri generali e le grandi questioni di finanza pubblica. Spesso aspetti particolari, e segnatamente la predisposizione nei fondi speciali di mezzi destinati a specifici provvedimenti di spesa, hanno ricevuto spazio eccessivo e inappropriato.

Nella fase attuale, infine, è fondamentale rendere più stringenti e operativi i vincoli alla crescita della spesa contenuti nella 362 (obbligo di copertura degli incrementi di spesa corrente derivanti dalla legge finanziaria e rispetto dei tassi di evoluzione delle spese, sia correnti che in conto capitale, fissati nel DPEF).

Sulla base di queste riflessioni la Commissione avanza le proposte che seguono:

(*i*) Il *bilancio a legislazione vigente* presentato in luglio deve costituire un'applicazione rigorosa del concetto che ne è alla base. Questo implica una più netta separazione tra decisioni già prese e nuove decisioni. Si può assumere che possano entrare nel bilancio a legislazione vigente le spese di funzionamento ordinario dello Stato, ma non le spese d'investimento, non la spesa per ammodernamenti e altri fabbisogni straordinari, non le spese che concernono trasferimenti a enti esterni e che non siano supportate da una legge che quantifichi esattamente l'onere. Come principio generale, tutte le spese o gli incrementi di spesa lasciati alla discrezionalità della decisione di bilancio devono confluire nel disegno di legge finanziaria (tabella C).

(*ii*) I *provvedimenti collegati* che riducono spese o aumentano entrate devono necessariamente essere approvati *prima* della legge finanziaria, poiché sono un elemento costituente essenziale del saldo netto da finanziare. Se non vengono approvati entro dicembre, pertanto, il Governo ha la scelta tra andare all'esercizio provvisorio, o modificare il saldo netto (esponendone uno più elevato in corrispondenza dei provvedimenti non approvati), o trovare un'entrata sostitutiva. Nel secondo caso resta aperta la via del provvedimento di variazione al bilancio, una volta approvato il provvedimento collegato; dovrebbe tuttavia restare un vincolo di destinazione sulle maggiori entrate ad evitare che esse siano usate per nuove spese. A dare maggior forza a ciò, si può disporre un «fondo speciale di realizzazione del saldo» , il che consentirebbe di evidenziare un

doppio saldo netto da finanziare, quello «attuale» e quello «programmato» o «desiderato». Se, invece, il Governo prende la via dell'esercizio provvisorio, il meccanismo resta invariato se il provvedimento collegato non è approvato prima della scadenza.

(*iii*) L'andamento sia dei saldi sia delle entrate, delle spese correnti e di quelle in conto capitale risultante dal bilancio triennale, integrato con gli effetti della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati, deve essere *strettamente coerente con le regole stabilite dal DPEF*, così come previsto dall'art. 11, VI c., della legge 468 modificata. Per accrescere la credibilità della politica di bilancio può essere utile che il DPEF stabilisca profili pluriennali dei conti pubblici più realistici di quelli proposti nel passato, e poi puntualmente smentiti dai fatti. Per introdurre una «sede esterna» che possa eccepire il non rispetto di queste regole, e non solo delle regole di copertura, si deve estendere e consentire il ricorso sistematico della Corte dei Conti, anche nell'esercizio delle funzioni di controllo, alla Corte Costituzionale e il rinvio da parte del Presidente della Repubblica delle leggi, inclusa la Finanziaria, «illegittime».

(*iv*) Nei documenti di bilancio *la distinzione tra bilancio pluriennale programmatico e a legislazione vigente va soppressa*. Attualmente, la legge di bilancio, dopo la sua approvazione, presenta due versioni del bilancio pluriennale: la prima, *a legislazione vigente*, incorpora gli effetti nel triennio della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati, la seconda, *programmatica*, per il secondo e terzo anno tiene conto di provvedimenti non ancora messi in cantiere. Il rispetto dei vincoli fissati dal DPEF per la crescita della spesa nel secondo e terzo anno è garantito solo dalla versione programmatica. La Commissione ritiene che l'andamento delle voci del bilancio triennale, comprensivo degli effetti dei provvedimenti collegati e della legge finanziaria, debba mantenersi entro i limiti fissati dal DPEF per *tutti* i tre anni.

(*v*) I *fondi speciali* di parte corrente e conto capitale per provvedimenti legislativi in corso di approvazione vanno trasformati in due fondi di riserva indistinti, prefissati in termini quantitativi globali per l'intero triennio, eliminando le tabelle A e B oggi allegate alla legge finanziaria. Il loro utilizzo va programmato all'interno del Governo e la maggioranza parlamentare potrà valutare le priorità all'interno dei disegni di legge presentati dal Governo successivamente all'approvazione della legge finanziaria. In un contesto di riduzione e controllo della spesa il problema non sarà comunque di pari importanza come nel passato, quando i fondi speciali sono stati lo strumento responsabile di buona parte dell'aumento della spesa pubblica. Le spese di natura ricorrente (finanza locale, ecc.) devono trovare allocazione in bilancio sulla base di leggi di finanziamento.

(*vi*) Le *rimodulazioni delle leggi di spesa pluriennali* (tabella F della legge finanziaria) non possono essere utilizzate per finanziare nuove o maggiori spese contenute nella legge finanziaria o nei provvedimenti collegati. Esse possono solo avere lo scopo di riportare la crescita delle spese in conto capitale a legislazione vigente entro i limiti stabiliti dal DPEF. Attualmente, con la legge finanziaria vengono decise rimodulazioni delle spese in conto capitale ben in eccesso di quanto sarebbe necessario, rispetto all'andamento a legislazione vigente, per garantire il rispetto dei vincoli sulla crescita della spesa stabiliti dal DPEF. Tale eccedenza viene usata per fare spazio a nuove o maggiori spese decise in legge finanziaria. Nel quadriennio 1989-1992 questo canale ha consentito, in media, incrementi di spesa in conto capitale dell'ordine di 10.000 miliardi l'anno.

(*vii*) Le varie *tabelle* della legge finanziaria che oggi contengono sia spese correnti che spese in conto capitale vanno distinte nelle due componenti.

(*viii*) La legge finanziaria deve *riportare all'approvazione parlamentare le leggi i cui benefici economici siano stati estesi* da parte della Corte costituzionale o da altre magistrature a destinatari in precedenza non previsti. Il Governo con decreto, dal momento di tali pronunce, può sospendere il beneficio per tutti, fino al momento in cui il Parlamento non abbia preso una nuova decisione che tenga conto sia delle esigenze di equità che di quelle di difesa dei conti pubblici.

(*ix*) A rafforzamento dei *poteri del Governo sul bilancio*, sono da ritenere necessari: (1) autorizzazione del Presidente del Consiglio, su preventivo parere del Tesoro, sulle iniziative legislative e sulle proposte di emendamento del Governo; (2) comunicazione formale del Governo ai Presidenti delle due Camere della contrarietà al deferimento alle Commissioni parlamentari in sede deliberante di tutti i disegni di legge recanti oneri a carico del bilancio; (3) continuità della presenza dei rappresentanti del Tesoro presso le Commissioni bilancio delle Camere; (4) indicazione in tutti i documenti dei limiti di spesa pluriennali dei singoli ministeri; (5) richiesta di istituzione presso le Commissioni bilancio di un relatore permanente della maggioranza sui problemi di controllo della spesa.

PROPOSTE PER L'IMPOSTAZIONE DEL BILANCIO DELLO STATO *

Il processo di formazione del bilancio dello Stato per il 1994 sta per avviarsi, come ogni anno, con l'emanazione, nel mese di marzo, della *Circolare* contenente le direttive del Ministro del tesoro per la predisposizione delle proposte di bilancio che dovranno essere elaborate da parte delle singole amministrazioni. Successivamente, si dovranno definire le linee guida della politica di bilancio per il triennio 1994-1996, destinate a tradursi nel *Documento di programmazione economico-finanziaria*, che sarà presentato al Parlamento nel mese di maggio.

In questo documento di *Raccomandazioni*, la Commissione presenta le sue proposte per questi due importanti momenti di avvio della procedura di bilancio, ritenendo fondamentale che la loro formulazione sia coerente con gli obiettivi di riduzione della spesa pubblica enunciati nel programma finanziario pluriennale contenuto nel DPEF 1993.

Proposta per la «Circolare sulle previsioni di bilancio per l'anno 1994 e per il triennio 1994-96»

In attesa delle più specifiche indicazioni che risulteranno dal *Documento di programmazione economico-finanziaria* per il triennio 1994-1996, l'impostazione del bilancio di previsione dello Stato per il prossimo triennio dovrà perseguire, per quanto riguarda le spese di competenza, gli obiettivi qui di seguito precisati.

1. Ogni amministrazione dovrà rivedere i propri programmi di spesa e ricercare — attraverso l'applicazione di schemi di *bilancio a base zero* — se sussiste ancora una giustificazione degli stanziamenti in essere. Per ogni singolo programma di spesa (intendendosi con tale definizione la «rubrica di bilancio» ovvero ogni «insieme di capitoli di spesa a comune finalizzazione» ovvero anche un singolo capitolo di spesa), le amministra-

* Numero 3, marzo 1995 - a cura di G. Pisauro.

zioni dovranno dimostrarne l'utilità sociale e l'impossibilità di ottenere gli stessi risultati con costi o spese minori. In mancanza di precisi indicatori attestanti tale utilità, dovrà essere disposta la soppressione di capitoli di bilancio e di programmi di spesa, vuoi attraverso interventi amministrativi vuoi attraverso proposte di modifica o di abrogazione della vigente legislazione di sostegno.

2. È fatta esplicita raccomandazione alle singole amministrazioni di proporre *previsioni di spesa a legislazione vigente attendibili ed accurate*, in particolare per quanto riguarda le spese relative a programmi tradizionalmente fonte di «debordi» rispetto alle previsioni (quali ad esempio il Fondo sanitario nazionale, il Fondo nazionale trasporti, i trasferimenti agli Istituti previdenziali ed altri ancora).

3. Ogni amministrazione dovrà dare altresì una accurata indicazione delle ipotesi di modifiche legislative necessarie per riportare le previsioni di spesa a legislazione vigente entro i vincoli indicati ai successivi punti 4 e 5.

4. Per il 1994 dovranno essere rispettati i seguenti vincoli quantitativi:

a) *Le spese di parte corrente* — considerate al netto degli interessi e dei trasferimenti agli Enti locali — non potranno superare i livelli indicati nel bilancio di previsione per il 1993. Le eventuali maggiori spese risultanti nelle previsioni per la spesa di personale, per la spesa per le pensioni dei dipendenti statali, per gli oneri derivanti dalle garanzie di cambio, per gli effetti derivanti sugli acquisti di beni e servizi dalla lievitazione dei prezzi e per le eventuali maggiori esigenze incomprimibili, dovranno essere compensate con la riduzione di altre spese correnti.

b) *Le spese in conto capitale* non potranno superare i valori previsti per il 1993 in misura superiore al 3,5% (o altra misura da scegliere !!).

c) *Ogni nuova autorizzazione di spesa* prevista dovrà trovare compensazione in riduzioni di pari importo delle dotazioni già autorizzate.

d) *Le rimodulazioni di spese in conto capitale* non potranno essere utilizzate per consentire la appostazione di nuovi fondi speciali o per nuovi stanziamenti di spesa. La loro entità non potrà quindi essere superiore a quanto necessario per riportare le previsioni a legislazione vigente entro i vincoli indicati al precedente punto 4.b e al successivo punto 5.b.

5. *Per gli anni 1995 e 1996* dovranno essere rispettati i seguenti vincoli:

a) Le spese correnti al netto degli interessi potranno aumentare con riferimento solo alla componente retributiva delle spese per il personale, alle spese per le pensioni dei dipendenti statali, agli oneri per le ga-

ranzie di cambio, garantendo tuttavia che la crescita monetaria di tali spese correnti al netto degli interessi sia mantenuta entro l'1,5% nel 1995 ed entro l'1% nel 1996.

b) Le spese in conto capitale non potranno essere incrementate più del 2,5% nel 1995 e del 2% nel 1996.

Proposte di riforma per il «Documento di programmazione economico-finanziaria»

1. Il DPEF 1994-96 dovrebbe proporre — unitamente alle proiezioni tendenziali e programmatiche per il triennio — anche l'indicazione di un *menu* di interventi sulle entrate e sulle spese all'interno dei quali il Parlamento prima e il governo poi dovrebbero scegliere per la impostazione della legge finanziaria. L'insieme delle opzioni dovrebbe contenere le indicazioni sia qualitative che quantitative per ciascuna ipotesi di intervento.

2. Si supponga che, per la *spesa corrente al netto degli interessi* valga l'indicazione che essa debba essere mantenuta, per quanto riguarda le previsioni di competenza sul bilancio dello stato, invariata rispetto ai valori 1993, con la eccezione della spesa per trasferimenti agli enti locali che diminuirà per effetto dell'ICI.

Per quel che riguarda le spese in conto capitale si supponga di fissare la crescita dell'aggregato rilevato ai fini dei conti di cassa del settore statale entro il 3,5% rispetto alla previsione contenuta nella Relazione sulla stima del fabbisogno 1993.

3. Per la spesa corrente, occorrerà richiedere espressamente alle amministrazioni le proposte di aggiustamento per ciascun Ministero e, all'interno dei Ministeri, per i più rilevanti programmi di spesa.

Potrebbe essere necessario richiedere precisazioni:

a) sullo sviluppo della spesa di personale nelle due componenti - retribuzioni e numero dei dipendenti;

b) sulla evoluzione delle spese per acquisto beni e servizi;

c) sui programmi di spesa specifici o propri di ogni amministrazione.

4. Per i centri di spesa o programmi finanziati su più Ministeri, le proposte di intervento dovranno essere iniziate dai Ministeri di spesa competenti anche se i capitoli di spesa sono collocati, per tradizione, sui bilanci dei Ministeri del tesoro, del bilancio, della Presidenza del Consiglio e delle finanze.

Dovranno in particolare essere rispettate le seguenti assegnazioni tra funzioni-programmi e Ministeri:

– Sanità:	Ministro per la sanità
– Trasporti:	Ministro per i trasporti
– Previdenza:	Ministro del lavoro
– Regioni:	Ministro regioni
– Pensioni pubbliche	Ministro del tesoro

Ai fini della valutazione delle regole di invarianza della spesa corrente, la Ragioneria generale dello Stato predisporrà tavole complete di scorporo e riaggregazione di capitoli soprattutto a valere sul bilancio del Ministero del tesoro, in modo che si possa valutare la congruità degli interventi proposti.

5. Il primo passo dovrebbe quindi essere quello di produrre, per ogni ministero o centro di spesa una indicazione quantitativa della assegnazione compatibile con il rispetto del vincolo di bilancio. Tale indicazione dovrebbe essere consegnata ai responsabili di ministero, con il compito di produrre le indicazioni necessarie. A tale scopo, occorrerà intervenire nel processo di formazione del bilancio a legislazione vigente.

IL BILANCIO DELLO STATO PER CENTRI DI COSTO E SUGGERIMENTI PER UN'«OPERAZIONE VERITÀ» SUI CONTI PUBBLICI*

In questo fascicolo viene presentato il bilancio dello Stato riorganizzato per programmi di spesa e «centri di costo». L'operazione si pone la finalità di individuare ed evidenziare, per quanto possibile, gli obiettivi e il contenuto settoriale dei *principali progetti di spesa* e il relativo *centro responsabile* della loro gestione e attuazione. Il processo di riaggregazione dei singoli capitoli di spesa di ciascun bilancio fornisce dunque una sorta di incrocio tra una classificazione funzionale e una amministrativo-ministeriale. Le risorse stanziate sui bilanci vengono ripartite in base al fabbisogno proprio dell'amministrazione e secondo le spese per interventi e trasferimenti per principali programmi e voci omogenee che identificano le missioni di ciascun centro di spesa.

Alcuni ministeri (soprattutto Tesoro, Bilancio, Finanze, Interno), per ragioni di consuetudine storica sfuggente peraltro a logiche funzionali, appostano sul loro bilancio progetti di spesa la cui competenza settoriale risiede in altri ministeri (il Fondo sanitario nazionale, contenuto nel bilancio del Tesoro, compete al Ministero sanità) e talvolta ad altri «centri di costo» settoriali (ad es. i trasferimenti alle Regioni, agli Enti locali, etc.). Si è quindi proceduto a scorporare voci di spesa da un determinato ministero per riattribuirle ad altri dicasteri o «centri di costo» modificando quindi i totali degli stati di previsione ministeriali e la struttura attuale del bilancio. Lo schema che emerge si differenzia anche dal cosiddetto «bilancio sperimentale» presentato dalla Ragioneria Generale dello Stato, che peraltro costituisce la fonte utilizzata per individuare le aggregazioni delle principali unità omogenee e programmi di spesa.

La ricostruzione per «centri di costo» non implica una riclassificazione di tipo strettamente funzionale; deriva quindi che le spese per la sicurezza pubblica, ad esempio, rimangono ancora registrate nei bilanci di più ministeri (Difesa, Interno e Finanze); quelle per l'assistenza sui ministeri dell'interno e del lavoro e così via.

---

* Numero 4, giugno 1993 - a cura di P. Giarda e L. Manieri.

La razionalizzazione e la riorganizzazione dei bilanci secondo tale impostazione, fornisce alcuni vantaggi.

1. Innanzitutto un contributo alla *chiarezza* e alla *trasparenza* dei documenti di bilancio, eccessivamente dettagliati nella ripartizione per capitoli di spesa (circa 5 mila) e troppo rigidi nelle classificazioni tradizionali (economica e funzionale), per mostrare le specificità di ciascun centro di spesa. L'esigenza è stata dunque quella di evidenziare le poste di spesa significativamente rilevanti, sia in termini quantitativi, che in termini di politica di spesa all'interno di un quadro sintetico secondo gli organismi e gli enti soggetti responsabili; la struttura finanziaria dei ministeri infatti è stata condensata in poche voci rappresentative che evidenzino a colpo d'occhio competenza e funzioni di ciascun centro di costo (concentrando lo schema al massimo in una singola pagina), consentendo una facile lettura dei bilanci ai referenti istituzionali ma anche ai non addetti ai lavori.

2. L'individuazione e la riunificazione di spezzoni di spesa dispersi sui vari ministeri, contribuisce ad identificare con più precisione i *programmi di spesa* e la loro allocazione sul bilancio di un centro responsabile. Tale struttura di bilancio appare più idonea alla formazione delle decisioni in tema di finanza pubblica e di programmazione finanziaria consentendo al policy-maker una più facile valutazione di ogni progetto di spesa nella sua entità ed evoluzione nel corso degli anni.

3. Infine la riclassificazione attuata consente l'applicazione di una più efficace *politica di controllo settoriale* delle risorse, nel corso del processo di formazione del bilancio, rispetto a quanto non avvenga con la struttura attuale del bilancio dello Stato. Con il meccanismo di scorpori ed attribuzioni è possibile assegnare a ciascun ministero/centro di spesa un determinato budget iniziale in base, ad esempio, ad un incremento percentuale rispetto all'anno precedente. Il tetto di spesa stabilito in sede di progetto di bilancio in accordo con i ministeri finanziari non dovrebbe essere superato, e le variazioni verificatesi nel corso dell'esercizio finanziario dovrebbero essere compensate con variazioni di segno opposto all'interno del bilancio stesso. Il rispetto di vincoli di spesa può, in tal modo, essere verificato e corretto costantemente nel corso della gestione finanziaria. Tale procedura ricondurrebbe all'interno della gestione e programmazione settoriale le spinte centrifughe dei gruppi di interesse che premono per aumenti di specifici comparti di spesa.

Alcune difficoltà ad attuare una severa *politica di formazione del bilancio* possono emergere tuttavia dalla struttura e composizione stessa

della spesa, legata spesso a tendenze inerziali e rigidità di alcuni impegni finanziari il cui profilo risulta predeterminato nell'orizzonte temporale di medio periodo. È questo il caso dei trasferimenti all'INPS (largamente sottovalutati sul bilancio, dato che circa 1/3 dei trasferimenti dello Stato non transitano per il bilancio ma vengono erogati direttamente dalla Tesoreria), delle spese per la sanità, dei trasferimenti agli Enti locali, dei numerosissimi programmi di contributi in annualità sui mutui posti a carico, parziale o totale, del bilancio dello Stato, delle spese per pensioni di invalidità (largamente inferiori alle reali necessità nel 1993).

L'impossibilità di utilizzare solo le previsioni per definire regole operative cui sottoporre la crescita della spesa statale deriva:

(*a*) dalla consapevole sottovalutazione degli stanziamenti di bilancio, finalizzata a realizzare presunti risparmi di spesa senza che venga predisposto un adeguato sostegno legislativo per tali risparmi;

(*b*) dalla natura degli interventi correttivi che hanno spesso effetti temporanei e transitori sugli andamenti di bilancio; esaurito tale effetto transitorio, la crescita della spesa riprende lungo i suoi percorsi di medio periodo rendendo irrilevanti, ai fini della previsione, i dati dell'anno in corso;

(*c*) dalla presenza di obbligazioni che, assunte senza implicazioni finanziarie per il bilancio di oggi, si manifesteranno negli esercizi futuri, come è il caso dei mutui assunti nel 1993 il cui onere inizia a gravare sul bilancio dello Stato solo a partire dal 1994.

L'entità della manovra correttiva per il 1994 va quindi misurata in parte rispetto agli stanziamenti di bilancio 1993 e in parte rispetto agli importi portati dalla legislazione vigente per il 1994. Il confronto tra le previsioni 1994 e le previsioni iniziali 1993, anche se non fornisce una vera misura degli interventi correttivi, costituisce tuttavia un momento indispensabile per valutare i settori da cui provengono le spinte alla crescita della spesa.

Una «operazione verità» sul bilancio e sulle manovre di contenimento

Derivano dalle brevi considerazioni sopra riportate alcuni suggerimenti tecnici perché si avvii una *operazione verità* sul bilancio dello Stato. Tale operazione dovrebbe svilupparsi sulla base dei seguenti punti:

1. *Ristrutturare l'intero bilancio dello Stato* e soprattutto i bilanci dei Ministeri del tesoro, del bilancio, delle finanze e della Presidenza del

Consiglio in modo che tutte le autorizzazioni di spesa di un settore vengano collocate nel bilancio del ministero che ne ha la responsabilità politica. In particolare il bilancio del Ministero del tesoro deve essere «sgonfiato» in misura rilevante. La attuale struttura non informa correttamente, nemmeno i ministri interessati, dell'effettivo impegno finanziario dello Stato nel settore di loro competenza.

2. Riportare nel bilancio dello Stato tutte le attività e le obbligazioni oggi *gestite fuori bilancio*, in particolare il finanziamento di Tesoreria all'INPS che è, negli ultimi 6 anni, ammontato mediamente a circa 10-15.000 miliardi annui, raggiungendo a fine 1993 un importo probabilmente superiore ai 100.000 miliardi.

3. Riportare la *gestione della Tesoreria* ai suoi compiti istituzionali, evitando di «strozzare» l'attività degli enti obbligati al deposito dei fondi statali in Tesoreria con vincoli imposti sulle possibilità di prelievo. Sarebbe preferibile che i vincoli di cassa venissero applicati direttamente attraverso lo strumento a ciò destinato dalla legge e cioè le autorizzazioni del bilancio di cassa dello Stato. È da notare che l'accumulo di disponibilità liquide degli enti territoriali sulla Tesoreria corrisponde all'incirca all'accumulo di debiti dell'INPS verso la Tesoreria.

4. Evitare di rimodulare e di spostare sul futuro *autorizzazioni di spesa non più disponibili* per l'attività pubblica perché «svuotate» da impegni contrattuali già perfezionati nei confronti di soggetti terzi.

5. Evitare di utilizzare le rimodulazioni di cui al precedente punto 4 al fine di consentire l'inserimento nei «fondi speciali» di accantonamenti destinati alla *copertura di nuove spese*, nel rispetto formale — ma nella sostanziale violazione — dei vincoli generali di bilancio.

6. Determinare l'*entità degli stanziamenti* nella legge di bilancio senza artificiose sottovalutazioni dei costi delle leggi vigenti e senza artificiose sopravvalutazioni degli effetti delle manovre.

7. Prevedere le *spese per il personale* sulla base di una rigorosa applicazione delle leggi sul cosiddetto «blocco del turn-over» e stanziare un apposito fondo di riserva su cui far confluire tutti i pagamenti dell'anno per i nuovi assunti nella amministrazione dello Stato.

8. Riordinare la classificazione della spesa tra parte corrente e conto capitale del bilancio, in particolare per quanto riguarda i *contributi in annualità* che consistono in parte di pagamenti di interessi e in parte di rimborsi di quote di capitale. Dato che il conto capitale non informa sull'effettivo flusso di autorizzazioni di spesa finalizzate agli inve-

stimenti, è indispensabile che il conto capitale sia accompagnato da una serie di prospetti che indichino l'entità dei mutui contratti da enti esterni assistiti dal contributo dello Stato. È solo la somma dei finanziamenti diretti e di questi mutui che consente di conoscere l'entità dei flussi di investimento generati, per un singolo anno, dalle decisioni di bilancio. L'importanza di una corretta definizione del conto capitale è sottolineata dalla proposta di imporre vincoli quantitativi differenziati tra spese correnti e spese in conto capitale.

9. Contabilizzare gli *interessi sui BOT* nel momento in cui vengono pagati — cioè alla scadenza del titolo — e non al momento della emissione del titolo, rendendo così omogenee per tutti i titoli del debito pubblico le regole di contabilizzazione degli interessi, indipendentemente dalle loro caratteristiche formali.

10. Contabilizzare i *rimborsi d'imposta* con criteri omogenei, tutti in riduzione delle entrate e non, come avviene attualmente, con la iscrizione in bilancio sotto forma di aumento delle spese.

Alcuni cenni metodologici e descrittivi

Negli schemi che seguono vengono presentate alcune informazioni sul bilancio dello Stato per gli anni dal 1991 al 1994 a legislazione vigente aggiornato con la I° nota di variazione e gli effetti del d.d.l. finanziaria (A.S. n° 1507). L'*integrazione del bilancio con la manovra*, che peraltro in sede parlamentare nel corso della sessione di bilancio subisce modifiche ed emendamenti rispetto al progetto iniziale, è in larga parte provvisoria ed approssimativa soprattutto per quanto riguarda i provvedimenti inseriti nel d.d.l. Collegato (A.S. n° 1508), per la difficoltà incontrata nell'attribuirne gli effetti sui singoli ministeri.

I dati presentati sono quelli dei bilanci di previsione; la scelta (in luogo dei consuntivi, o delle previsioni finali o del bilancio assestato) è motivata dal fatto che le previsioni iniziali rappresentano una base di partenza omogenea e confrontabile per il processo di formazione del bilancio. Come è noto, in corso d'anno la struttura settoriale e la composizione interna del bilancio dello Stato mutano in misura consistente con lo spostamento di numerose poste di spesa (i fondi speciali, i fondi di riserva, i fondi per le calamità naturali, etc...) dal bilancio di un ministero (in genere il Ministero del tesoro) verso il bilancio di altri ministeri. Ciò rende improponibile, per confronti a livello di singolo ministero o centro

di spesa, l'utilizzo anche del bilancio assestato se non dopo ulteriori, a volte complesse, elaborazioni.

Come si è detto in precedenza, la riorganizzazione del bilancio statale per centri di costo mediante la riallocazione dei principali progetti di spesa, pur nel rispetto dei totali delle spese finali risultanti in legge di bilancio, modifica i totali dei singoli stati di previsione. In particolare è stato ampiamente rielaborato il bilancio del *Ministero del tesoro* che, nei dati ufficiali per il 1993, porta un complesso di spese al netto degli interessi pari a circa 260 mila miliardi e che invece nei prospetti qui allegati, vale solamente circa 8 mila miliardi. Tutte le altre spese (252 mila miliardi) sono state «attribuite» ai ministeri competenti ovvero a «centri di spesa» appositamente costruiti per evidenziare programmi di spesa particolarmente rilevanti. Ad esempio, i trasferimenti per le F.S. (circa 20 mila miliardi nel 1994) sono stati attribuiti al Ministero dei trasporti, i finanziamenti alle Regioni (circa 26 mila miliardi) sono stati attribuiti al centro di spesa «Finanza regionale»; il ripiano dei disavanzi dell'Amministrazione delle poste (circa 5 mila miliardi) al Ministero delle poste e telecomunicazioni, il Fondo sanitario nazionale (circa 42 mila miliardi) al Ministero della sanità, e così via.

Sono stati effettuati spostamenti dei *fondi speciali*, sia di parte corrente che del conto capitale, ripartendo le quote relative alle amministrazioni di competenza. Ciascuna tabella per ministero o centro di costo dunque evidenzia:

a) i principali programmi di spesa suddivisi tra parte corrente e conto capitale;

b) le eventuali integrazioni provenienti da voci di spesa autorizzate sui bilanci di altri ministeri o dai fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso di approvazione stanziati sul Ministero del tesoro;

c) gli eventuali scorpori di spese non di competenza da attribuire ad altre amministrazioni di spesa;

d) i totali risultanti nella legge di bilancio per ciascun ministero e quelli «corretti» secondo la logica delle integrazioni e degli scorpori di cui ai precedenti punti *b*) e *c*).

Il procedimento di riorganizzazione dei bilanci mediante gli scorpori crea 5 ulteriori centri di spesa autonomi che si aggiungono ai 23 ministeri: la Finanza regionale, la Finanza locale, la Funzione pubblica, il Mezzogiorno e le Calamità naturali. Altri importanti Enti rimangono all'interno dei bilanci ministeriali come l'INPS sul Ministero del lavoro, le

Ferrovie dello Stato e l'Azienda per l'Assistenza di volo sul Ministero dei trasporti etc. Inoltre, si sono isolate alcune voci di spesa non attribuibili né ai ministeri né a specifici centri di spesa; tra queste sono da citare il rimborso dei crediti d'imposta, le pensioni statali, le pensioni militari, la spesa per gli organi costituzionali, le spese elettorali, etc., che formano un raggruppamento definito come *spese diverse* (il cui importo è pari a circa 75.700 mld nel bilancio 1993). Tali spese si caratterizzano per una dinamica piuttosto accentuata e riguardano per lo più oneri di natura inderogabile il cui sviluppo è legato in parte a fattori automatici in parte a scelte politiche generali di natura strutturale.

Le prime tre tavole riportano riepilogati i risultati delle elaborazioni effettuate sui singoli centri di costo. Per gli anni 1993 e 1994 le tabelle 1 e 2 e la rappresentazione grafica, mettono in risalto lo scostamento tra la struttura finanziaria attualmente vigente nella ripartizione ministeriale (prima colonna), e la riorganizzazione attuata secondo i centri di costo (seconda colonna). La tabella 2 evidenzia inoltre gli effetti complessivi sulla legislazione vigente 1994, apportati dalla nota di variazione e dal progetto di manovra (d.d.L.F. e collegato) sui ministeri e centri di spesa. La tavola 3 mostra l'evoluzione del bilancio per centri di costo dal 1991 al progetto di bilancio 1994, che incorpora gli effetti della manovra finanziaria.

Le tavole successive riportano gli schemi ordinati per ministero secondo la consueta progressione (da 1 a 23 con la medesima numerazione delle tabelle degli Stati di previsione), che vale anche per le pagine; per comodità espositiva si è lasciata la numerazione del bilancio 1993 anche per quei ministeri che nel 1994 sono stati cancellati o accorpati (Partecipazioni statali, Turismo, Agricoltura). Sono poi aggiunte 5 schede per centri di spesa, una scheda per le spese diverse e, infine, una ricostruzione degli scorpori e attribuzioni e relativi al Ministero del tesoro che, ovviamente, risulta complesso condensare in una singola scheda.

Le correzioni alla legislazione vigente 1994 apportate dai *Disegni di Legge Finanziaria e Collegato* (come si è anticipato di carattere provvisorio), sono state inserite sotto la linea a correzione degli stanziamenti appostati nella colonna 1994. Nell'ordine esse riguardano:

1. la nota di variazione al bilancio a legislazione vigente presentato a luglio, che riporta gli effetti dei provvedimenti attuati e in corso di approvazione tra luglio e settembre, essa, eccetto i mille mld. di riduzione del rimborso alle F.S., i 560 mld. di riduzione all'istruzione (D.L. 288/93, relativo all'incremento del rapporto alunni/classi) e i tagli alla Difesa

(250 mld.) e alla Presidenza del Consiglio (70 mld. destinati ai servizi segreti), rileva effetti trascurabili;

2. le variazioni al Fondo speciale (corrente e in conto capitale) a legislazione vigente apportate con le tabelle A e B della Legge finanziaria;

3. le variazioni apportate al bilancio a legislazione vigente dalle altre tabelle (C,D,E ed F) e dall'articolato della Legge finanziaria;

4. infine, gli effetti del disegno di legge collegato alla Legge finanziaria che prevede numerosi contenimenti di spesa che, tuttavia, essendo di natura settoriale, e quindi trasversali rispetto alla ripartizione della spesa per centri di costo effettuata, non sono sempre attribuibili a singole voci di spesa.*

* La versione originale di questa raccomandazione riportava allegate tabelle di sintesi e relative a tutti i ministeri e centri di spesa con dati aggiornati al 1993. Qui vengono riprodotte soltanto le tabelle di sintesi (al 1993) e a titolo di esempio, quelle relative ad alcuni ministeri e centri di spesa. Queste ultime vengono presentate in una versione aggiornata al 1995. (tratte dal documento n.12 CR 29/95 di agosto 1995).

TABELLA 1. – *Bilancio dello Stato* - Previsioni iniziali di competenza 1993

(miliardi di lire)

MINISTERI e CENTRI DI SPESA	Bilancio dello Stato	Bilancio per centri di costo
1 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	2.844	3.120
2 TESORO al netto interessi	261.027	8.184
3 FINANZE	19.823	13.669
4 BILANCIO	2.733	255
5 GRAZIA E GIUSTIZIA	6.131	6.330
6 AFFARI ESTERI	2.063	3.728
7 PUBBLICA ISTRUZIONE	45.163	45.276
8 INTERNO	39.628	23.918
9 LAVORI PUBBLICI	2.687	9.864
10 TRASPORTI	7.238	25.063
11 POSTE	2	5.273
12 DIFESA	25.560	24.010
13 AGRICOLTURA E FORESTE	1.794	5.116
14 INDUSTRIA COMM. ARTIGIANATO	2.444	2.989
15 LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE	41.404	42.108
16 COMMERCIO con l'ESTERO	368	2.128
17 MARINA MERCANTILE	2.113	2.189
18 PARTECIPAZIONI STATALI	52	3.037
19 SANITÀ	973	89.029
20 TURISMO E SPETTACOLO	1.379	1.449
21 BENI CULTURALI E AMBIENTALI	1.746	1.812
22 AMBIENTE	442	827
23 UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA	11.290	11.341
24 FINANZA REGIONALE	—	25.864
25 FINANZA LOCALE	—	35.568
26 FUNZIONE PUBBLICA	—	700
27 MEZZOGIORNO	—	8.980
28 CALAMITÀ NATURALI	—	1.509
29 SPESE NON RIPARTIBILI		
Pensioni dipendenti statali	—	35.230
Risorse CEE	—	17.605
Rimborso imposte	—	11.780
Altre	—	10.949
TOTALE SPESE NETTO INTERESSI	478.907	478.907
30 INTERESSI	186.167	186.167
TOTALE SPESE FINALI	665.074	665.074

TABELLA 2. – *Bilancio per centri di costo*
Previsioni iniziali di competenza nel triennio 1991-1993
(miliardi di lire)

MINISTERI e CENTRI DI SPESA	1991	1992	1993
1 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	2.524	3.260	3.120
2 TESORO al netto interessi	8.708	7.650	8.184
3 FINANZE	11.638	12.683	13.669
4 BILANCIO	349	254	255
5 GRAZIA E GIUSTIZIA	6.113	6.298	6.330
6 AFFARI ESTERI	6.331	6.463	3.728
7 PUBBLICA ISTRUZIONE	43.168	45.381	45.276
8 INTERNO	21.122	22.762	23.918
9 LAVORI PUBBLICI	10.324	10.156	9.864
10 TRASPORTI	22.704	24.772	25.063
11 POSTE	2.892	3.139	5.273
12 DIFESA	23.431	25.057	24.010
13 AGRICOLTURA E FORESTE	5.529	4.034	5.116
14 INDUSTRIA COMM. ARTIGIANATO	2.455	3.014	2.989
15 LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE	38.855	45.338	42.108
16 COMMERCIO con l'ESTERO	2.078	2.746	2.128
17 MARINA MERCANTILE	2.479	2.072	2.189
18 PARTECIPAZIONI STATALI	1.227	3.320	3.037
19 SANITÀ	79.509	88.968	89.029
20 TURISMO E SPETTACOLO	1.425	1.503	1.449
21 BENI CULTURALI E AMBIENTALI	1.712	2.010	1.812
22 AMBIENTE	1.213	929	827
23 UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA	9.905	10.753	11.341
24 FINANZA REGIONALE	24.481	28.043	25.864
25 FINANZA LOCALE	40.223	44.397	35.568
26 FUNZIONE PUBBLICA	10.283	2.000	700
27 MEZZOGIORNO	4.172	8.386	8.980
28 CALAMITÀ NATURALI	3.289	1.152	1.509
29 SPESE NON RIPARTIBILI *	52.805	66.715	75.564
TOTALE BILANCIO NETTO INTERESSI	440.944	483.255	478.900
30 INTERESSI	136.408	150.223	186.167
TOTALE BILANCIO	577.352	633.478	665.067
TRASFERIMENTI INPS DA TESORERIA	23.052	18.394	17.987
TOTALE	600.404	651.872	683.054

* Vedere allegato.

Presidenza del Consiglio

Principali programmi di spesa - Previsioni di competenza

(miliardi di lire)

	1991	1992	1993	1994	1995
servizi per la sicurezza	649	696	724	434	603
magistrature ammin. e contab.	352	466	440	469	560
avvocatura dello stato	76	105	101	98	110
ISTAT	167	190	203	203	203
fondo lotta alla droga	178	178	178	197	227
enti lirici	—	—	—	446	451
teatro	—	—	—	149	151
attività musicali	—	—	—	128	130
ENIT	—	—	—	50	50
altre	343	437	573	667	852
Spese correnti	*1.765*	*2.072*	*2.219*	*2.841*	*3.337*
– di cui personale	470	630	609	611	440
fondo speciale parte corrente	38	230	176	228	140
Spese correnti + integrazioni	*1.803*	*2.302*	*2.395*	*3.069*	*3.477*
fondo protezione civile	113	329	320	162	292
interventi nelle grandi città .	300	467	163	153	265
impianti sportivi	—	—	—	319	339
cinematografia	—	—	—	170	172
altre	83	162	142	132	107
Spese c/capitale	*496*	*958*	*625*	*936*	*1.175*
fondo speciale parte capitale	225	—	100	1	102
Spese c/capitale + integrazioni	*721*	*958*	*725*	*937*	*1.277*
TOTALE MINISTERO . . .	2.261	3.030	2.844	3.777	4.512
TOTALE MIN. + INTEGRAZIONI	2.524	3.260	3.120	4.006	4.754

* Al ministero sono affluite alcune spese del soppresso Min. del turismo e dello spettacolo.

Ministero del Tesoro al netto delle spese trasferite

Principali programmi di spesa - Previsioni di competenza

(miliardi di lire)

	1991	1992	1993	1994	1995
Spese di Funzionamento . . .	*2.691*	*2.473*	*2.674*	*2.749*	*2.732*
– Servizi del Tesoro	2.287	2.057	2.230	2.278	2.335
– Ragioneria Generale	404	416	444	471	397
Spese per Interventi vari . . .	*3.522*	*3.747*	*3.644*	*3.667*	*5.944*
– Gestioni Previdenziali . . .	285	291	303	679	1.126
– Cassa Dep. e Prestiti . . .	604	775	775	479	776
– Cassa conguaglio zucchero	280	250	248	316	260
– Garanzie di cambio	730	730	550	550	1.900
– Liquidazione Enti disciolti .	100	100	0	0	100
– Fondo IRPEF interv. Stato	150	200	220	200	160
– Fondo IRPEF interv. Chiesa	406	406	763	694	809
– Occupazione giovanile . . .	350	142	0	0	0
– Altri interventi	617	853	785	749	813
Fondi Spec. corr. vari (del tesoro)	*837*	*79*	*360*	*2.380*	*2.839*
Spese correnti netto deduzioni	*7.050*	*6.299*	*6.678*	*8.796*	*11.515*
– di cui personale	642	660	685	677	692
Investimenti	*458*	*495*	*813*	*385*	*608*
– Partec. organismi internaz.	102	139	545	79	91
– Altri investimenti	356	356	268	306	517
Altre spese in c/capitale . . .	*132*	*166*	*194*	*250*	*959*
Fondi Spec. c/cap. (del tesoro)	*1.068*	*690*	*499*	*1.680*	*754*
Spese c/capit. nette da deduzioni	*1.658*	*1.351*	*1.506*	*2.315*	*2.321*
TOTALE MIN. CORRETTO . . .	8.708	7.650	8.184	11.111	13.836

Ministero Affari Esteri

Principali programmi di spesa - Previsioni di competenza

(miliardi di lire)

	1991	1992	1993	1994	1995
servizi generali	242	267	277	270	277
rappresentanze all'estero . . .	621	712	748	783	836
relazioni culturali con l'estero	220	199	200	159	171
organismi naz. e internazionali	202	204	242	291	380
cooperazione allo sviluppo . .	844	849	481	842	732
altre	84	110	103	118	161
Spese correnti	*2.213*	*2.341*	*2.051*	*2.463*	*2.557*
– di cui personale	883	969	1.004	1.008	1.006
– accordi internaz. (dal tesoro)	623	722	543	568	578
fondo speciale parte corrente	260	150	52	101	140
Spese correnti + integrazioni .	*3.096*	*3.213*	*2.646*	*3.132*	*3.275*
Spese in c/capitale	*0*	*10*	*12*	*11*	*11*
coop. allo sviluppo (dal tesoro)	1.985	1.941	0	0	0
fondo rotaz. cooperaz. svil. (dal tesoro)	1.014	974	920	304	48
accordi inter. c/cap. (dal tesoro)	75	75	150	75	75
fondo speciale c/capitale . . .	161	250	0	0	0
Spese in c/capit. + integrazioni	*3.235*	*3.250*	*1.082*	*390*	*134*
TOTALE MINISTERO . . .	2.213	2.351	2.063	2.474	2.568
TOTALE MIN. + INTEGRAZIONI	6.331	6.463	3.728	3.522	3.409

Ministero della Difesa

Principali programmi di spesa - Previsioni di competenza

(miliardi di lire)

	1991	1992	1993	1994	1995
servizi generali - personale . .	1.899	1.882	1.810	1.836	1.689
servizi generali - altre	557	588	681	700	704
forze armate - personale . . .	6.634	6.750	6.921	6.924	6.960
forze armate - altre	8.929	9.946	8.332	8.317	8.390
accordi internazionali	296	293	305	294	299
altre	54	67	86	84	88
Spese correnti netto deduzioni	*18.369*	*19.526*	*18.135*	*18.155*	*18.130*
carabinieri - person. (a interno)	3.972	4.133	4.546	4.504	4.458
carabinieri - altre (a interno)	790	887	839	848	856
pens. militari (a spese diverse)	1.085	1.340	1.650	1.930	1.830
Spese correnti	*24.216*	*25.886*	*25.170*	*25.437*	*25.274*
fondo speciale parte corrente	39	80	0	23	0
Spese correnti + integrazioni .	*24.255*	*25.966*	*25.170*	*25.460*	*25.274*
Spese correnti corrette	*18.408*	*19.606*	*18.135*	*18.178*	*18.130*
ricerca scientifica	217	336	344	411	373
altre	33	95	46	321	327
Spese in c/capitale	*250*	*431*	*390*	*730*	*700*
fondo speciale parte capitale	11	0	100	0	0
Spese in c/capit. + integrazioni	*261*	*431*	*490*	*730*	*700*
TOTALE MINISTERO . . .	24.466	26.317	25.560	26.167	25.974
TOTALE MINISTERO CORRETTO	18.669	20.037	18.625	18.908	18.830

Ministero della Sanità

Principali programmi di spesa - Previsioni di competenza

(miliardi di lire)

	1991	1992	1993	1994	1995
servizi generali	281	279	276	280	343
istituto superiore di sanità . .	86	129	132	208	235
ist. sup. prevenz. e sicurezza del lavoro	99	116	127	141	150
assistenza sanitaria all'estero .	180	165	250	450	330
altre	384	180	171	470	446
Spese correnti	*1.030*	*869*	*956*	*1.549*	*1.506*
– di cui personale	237	269	281	90	101
F.S.N. - parte corrente (dal Tesoro)	72.791	82.870	82.890	36.307	39.794
per memoria					
– integrazioni in bilancio . .	*6049				
– ripiano mutui autor. con legge	*5600	*6130			
amm. mutui sanit 87-88 (dal tesoro)	1.940	2.332	2.170	5.428	5.109
amm. mutui sanit 84-88 (dal tesoro)	1.800	1.750	1.800	1.630	1.606
fondi speciale parte corrente . . .	3	1	0	0	55
Spese correnti + integrazioni . . .	*77.564*	*87.822*	*87.816*	*44.914*	*48.070*
Spese in c/capitale	*44*	*45*	*17*	*3*	*7*
F.S.N. - parte capitale (dal Bilancio)	1.500	0	800	590	878
edilizia sanitaria c/cap. (dal tesoro.)	401	1.101	396	346	201
Spese in c/capitale + integrazioni .	*1.945*	*1.146*	*1.213*	*939*	*1.086*
TOTALE MINISTERO . . .	1.074	914	973	1.552	1.513
TOT. MIN. + INTEGRAZIONI . . .	79.509	88.968	89.029	45.853	49.156

* Dalla Relazione generale sulla sit. ec. del paese 1992, vol.II: autorizzazioni in corso d'anno, evidenziate per memoria.

Finanza Regionale

Principali programmi di spesa - Previsioni di competenza

(miliardi di lire)

	1991	1992	1993	1994	1995
Reg. a Statuto Ord. netto F.N.T.* (dal tesoro)	5.404	6.957	3.422	3.665	4.130
trasp. locali** (F.N.T.) (dai trasp. e tesoro)	3.879	4.232	4.232	4.232	4.232
Fondo progr. reg. di sviluppo (dal bilancio)	1.335	1.099	1.088	1.494	1.670
Reg. Stat. Spec., Prov. Aut. (dal tesoro)	17.292	19.328	20.340	21.184	24.188
Fondi Speciali parte corrente	—	—	*323*	—	—
Spese correnti	*27.910*	*31.616*	*29.405*	*30.575*	*34.220*
Regioni Stat. Spec., Prov. Aut. (dal tesoro)	—	59	61	39	212
Interventi straordinari Calabria (dal tesoro)	—	400	0	396	447
Fondi Speciali c/capitale	*450*	*200*	*630*	*208*	*154*
– fondo solidariet naz. Sicilia (dal tesoro)	450	200	240	208	154
– interventi in favore Calabria (dal tesoro)	—	—	390	—	0
Spese c/capitale	*450*	*659*	*691*	*643*	*813*
REGIONI A STATUTO ORDINARIO	10.618	12.688	9.132	9.787	10.479
REGIONI A STATUTO SPECIALE	17.742	19.587	20.641	21.431	24.554
TOTALE TRASFERIMENTI . . .	28.360	32.275	30.096	31.218	35.033

* Fondo reg. a stat. ordinario (cap. 5926, Tesoro) per il 1994 e il 1995 è stimato al netto del Fondo naz. trasporti.
** Per il 1994 e il 1995 il Fondo nazionale trasporti, giacente nel Fondo reg. a statuto ordinario sul Min. del tesoro, è stimato di importo pari a quello del 1993.

Finanza Locale

Principali programmi di spesa - Previsioni di competenza

(miliardi di lire)

	1991	1992	1993	1994	1995
Prov., Comuni, Com. Mont. (dal tesoro)	23	25	26	27	27
Cassa Dep. e Prestiti - (dal tesoro) .	3.127	3.130	2.930	2.923	2.527
Prov., Comuni, Com. Mont. (dall'interno)	831	3.333	3.333	19.823	22.110
occupaz. giovanile f. loc. (dall'interno)	811	811	811	0	0
Fondi spec. fin. loc. (dal tesoro) . . .	*23.200*	*24.213*	*15.473*	*178*	*180*
Spese correnti	*27.992*	*31.512*	*22.573*	*22.951*	*24.844*
Cassa Dep. e Prestiti (dal tesoro) . .	804	995	931	1.000	1.254
Prov., Comuni., Com. Mont. (dal tesoro)	100	228	238	198	203
fondi investim. prov., com. (dall'interno)	11.327	11.522	11.726	11.225	10.375
fondi spec. fin. loc. (dal tesoro) . . .	0	140	100	200	75
Spese c/capitale	*12.231*	*12.885*	*12.995*	*12.623*	*11.907*
TOTALE TRASFERIMENTI . . .	40.223	44.397	35.568	35.574	36.751

Spese diverse

Principali programmi di spesa - Previsioni di competenza

(miliardi di lire)

	1991	1992	1993	1994	1995
Poteri pubblici (dal tesoro)	1.257	1.523	1.690	1.764	1.870
– Organi Costituzionali dello Stato .	1.249	1.515	1.677	1.751	1.854
– Parlamento Europeo	8	8	13	13	16
Fondo spese elettorali (dal tesoro) . .	500	800	800	800	400
Pensioni dipendenti statali (dal tesoro)	24.006	29.904	33.580	37.454	40.199
Pensioni militari (dalla difesa)	1.085	1.340	1.650	1.930	1.830
Risorse CEE (dal tesoro)	13.280	15.305	17.605	17.405	20.705
Canone RAI - (dalle finanze)	1.820	2.112	2.208	2.304	2.372
vincite al Lotto (dalle finanze)	600	800	1.300	1.500	p.m.
vincite al Lotto (dal Tesoro)	0	0	0	0	3.250
Fondi Spec. corr - pereq. pens. (dal tesoro)	2.000	0	0	0	400
Oneri Indistinti personale (dal tesoro)	2.756	2.014	1.921	1.577	1.602
Fondi di riserva (dal tesoro)	1.650	1.720	1.980	2.880	2.600
restituzione fiscal drag (dal f. spec. tesoro)	0	0	0	1.100	0
TOTALE SPESE CORRENTI . . .	48.954	55.518	62.734	68.714	75.228
Fondo di rotaz. pol. comunitarie (dal tesoro)	670	850	1.750	2.300	2.200
Fondo riassegnaz. residui perenti (dal tesoro)	300	397	600	1.200	1.000
TOTALE SPESE C/CAPITALE . . .	970	1.247	2.350	3.500	3.200
TOTALE NETTO INTERES. E REG. DEB.	49.924	56.765	65.084	72.214	78.428
Oneri del Debito Pubblico	136.408	150.223	186.167	171.732	175.797
– Interessi sui Titoli Deb.Pubb. . . .	126.359	140.903	175.888	161.114	164.462
– Interessi sui c/c di Tesoreria	7.950	7.000	8.050	7.900	8.000
– Altri oneri	2.099	2.320	2.229	2.718	3.155
Rimborso crediti d'imp. (dal f. spec. tesoro)	0	7.500	7.835	10.030	10.000
Rimborso crediti d'imp. (dalle finanze)	3.481	3.250	3.945	3.978	22.278
TOTALE GENERALE . . .	189.813	217.738	263.031	257.954	286.503

SULLA RICLASSIFICAZIONE DEL BILANCIO DELLO STATO *

Questa nota si limita ad affrontare la questione della classificazione del bilancio dello Stato, prendendo spunto dal momento più recente del dibattito su questo tema: lo schema di disegno di legge predisposto dalla RGS («Ipotesi normativa di ristrutturazione dei bilanci pubblici», Roma 1994). Si dà per scontata una serie di questioni, riguardanti universalità e veridicità del bilancio (tra le altre, ruolo della Tesoreria e rilevanza del bilancio di cassa, limiti di impegno, ammortamenti di capitale e significatività della distinzione tra spesa corrente e in conto capitale, criteri di contabilizzazione dei rimborsi di imposta, allocazione della spesa nel bilancio del Ministero competente), già ampiamente analizzate dalla CTSP in passato e la cui risoluzione è premessa necessaria a qualunque riforma della struttura del bilancio.

I criteri di valutazione della struttura classificatoria del bilancio dello Stato e, in particolare, del grado desiderabile di aggregazione delle voci di spesa, devono basarsi sulle esigenze che tale struttura è chiamata a soddisfare. Tali esigenze, come spesso accade, sono molteplici: informazione e presentazione, rilevanza della decisione politica, responsabilità di gestione, controllo.

- *Rilevanza della decisione politica*: la decisione politica dovrebbe concentrarsi sulle grandi scelte allocative, evitando di occuparsi di aspetti di dettaglio.
- *Responsabilità di gestione*: dovrebbe essere data responsabilit finanziaria ai centri amministrativi responsabili dell'attuazione dei programmi pubblici, attribuendo a ciascun programma un budget unitario e consentendo una gestione flessibile di tale budget.
- *Informazione e presentazione*: la struttura del bilancio dovrebbe consentire di individuare agevolmente l'allocazione delle risorse tra i vari progetti di spesa e tra le principali unità amministrative, responsabili della gestione di tali progetti.

---

* Numero 3, marzo 1995 - a cura di G. Pisauro.

- *Controllo*: a consuntivo dovrebbe essere possibile verificare non solo l'aderenza della distribuzione della spesa tra le varie funzioni a quanto deciso in sede di approvazione del bilancio, ma anche il modo in cui le somme sono state spese: per quali input, a favore di quali beneficiari, ecc.

Come vedremo, non tutte queste esigenze spingono in direzione di una struttura del bilancio più aggregata di quella attuale. Iniziamo dalla *responsabilità di gestione* e dalla *rilevanza della decisione politica*. Le due questioni sono spesso presentate come parallele: un eccessivo grado di dettaglio delle autorizzazioni di spesa può irrigidire e deresponsabilizzare la gestione amministrativa e togliere significatività alla stessa deliberazione parlamentare (cfr. RGS 1994, p. 9). In realtà, mi sembra che le due questioni siano *conseguenti*, nel senso che la prima determina la seconda: se si ritiene opportuno responsabilizzare e rendere autonome le unità amministrative è ovviamente necessario concedere loro autonomia di gestione dei fondi stanziati e, di conseguenza, deliberare un'autorizzazione di spesa relativa alla globalità di tali fondi. Il Parlamento, di per sé, non trae vantaggi particolari da un'operazione di accorpamento degli *attuali* capitoli (come è nella proposta della RGS); se il problema è mettere il Parlamento in condizione di valutare l'allocazione delle risorse nelle grandi funzioni di spesa, non è rilevante il numero di unità contabili elementari ma la loro idoneità ad essere aggregate in modo coerente (in altre parole, è sufficiente corredare il bilancio di una serie di quadri riassuntivi, tra i quali quello risultante da una classificazione funzionale).

Consideriamo allora più approfonditamente la responsabilità di gestione. Essa deve riguardare le spese di funzionamento dell'unità amministrativa (personale, acquisti, ecc.) ma non quelle per interventi rivolti all'esterno (trasferimenti, investimenti, ecc.). Queste ultime spese dovrebbero continuare ad essere analiticamente autorizzate dal Parlamento in via legislativa o in sede di approvazione del bilancio. In questa impostazione, le voci elementari del bilancio dovrebbero risultare dall'incrocio di una classificazione per leggi o programmi di spesa e di una classificazione per unità amministrative. Idealmente, all'unità amministrativa che svolge una data attività dovrebbe corrispondere una voce di spesa che ne comprenda i costi di funzionamento (personale, acquisti, ecc.). Se l'attività dell'unità amministrativa consiste nella gestione di programmi di trasferimenti o di investimenti, ad essa dovrebbero essere attribuite altre voci di spesa distinte, ciascuna con l'ammontare dello stanziamento previsto per ogni programma. Il responsabile dell'unità amministrativa avrebbe libertà di decidere la composizione dei costi di funzio-

namento; sarebbe, naturalmente, vincolato sull'ammontare di risorse da destinare ai beneficiari dei trasferimenti o all'effettuazione di un investimento.

In teoria, l'attuale articolazione del bilancio dovrebbe già consentire di ottenere queste informazioni. Quello che si richiede, infatti, è un incrocio tra una classificazione per leggi e funzioni e una classificazione per rubriche, tutte già esistenti. Il problema sta nella scarsa qualità di tali classificazioni, determinata dalle caratteristiche delle informazioni elementari (capitoli) che non hanno natura funzionale, né amministrativa. È noto come spesso non vi sia corrispondenza tra leggi di spesa e capitoli di bilancio. Per quanto riguarda la classificazione funzionale, la semplice osservazione del grande peso delle voci residuali («altre spese») delle varie sezioni indica la natura mista di molti capitoli di spesa. L'attuale classificazione per unità amministrative (rubriche), dal suo canto, non consente di ottenere le informazioni necessarie per realizzare lo schema sopra descritto, in quanto spesso la spesa per gli input di un insieme di unità amministrative è situata in una rubrica generale (ad esempio, la spesa per gli stipendi di tutto il personale di un ministero si trova, il più delle volte, in un unico capitolo della rubrica relativa alla «direzione affari generali»). Queste inadeguatezze non dipendono da difetti delle classificazioni (che, eventualmente, si potrebbero facilmente correggere), ma dalla natura delle informazioni elementari di cui disponiamo (i capitoli), non idonee ad essere incasellate in tali classificazioni.

L'esigenza della *responsabilità di gestione* spinge, quindi, verso un bilancio articolato in un minor numero di voci di quello attuale; tuttavia, questo obiettivo non è raggiungibile attraverso un semplice accorpamento degli attuali capitoli (che equivarrebbe a una nuova classificazione), ma richiede preliminarmente una loro disarticolazione, tale da ottenere unità contabili omogenee rispetto alla natura funzionale e amministrativa della spesa. La disarticolazione degli attuali capitoli potrebbe basarsi su un'estensione di quanto già disposto dalla legge 468 (art. 6): «In appositi allegati agli stati di previsione della spesa i capitoli sono analiticamente ripartiti in articoli, secondo le finalità, e sono adeguatamente motivate le variazioni annuali delle somme proposte per ciascun articolo».

Passando alla *rilevanza della decisione politica*, un'operazione come quella delineata, può essere ragionevolmente presentata come uno scambio tra Esecutivo e Parlamento: il primo acquista maggiore responsabilità e discrezionalità nella gestione della spesa, il secondo conosce e delibera per ciascun programma (o gruppo di programmi gestiti dalla stessa unità amministrativa) di trasferimenti o di investimenti non solo la spesa diretta ma anche il costo amministrativo necessario per il funzionamento della struttura che gestisce quei programmi. Così, ad esempio, il Parlamento

delibererebbe la spesa per le pensioni di guerra e, accanto ad essa, i costi di personale, attrezzature, ecc. sostenuti per la gestione di quel programma. Al contrario, con l'accorpamento degli attuali capitoli non si realizza alcuno scambio (nonostante quanto sostenuto in RGS 1994, p. 10): il Parlamento rinuncia a deliberare sui singoli capitoli, senza ottenere in cambio nessun miglioramento dell'informazione (né in sede di previsione né di rendicontazione). Per proseguire nell'esempio, continuerebbe a non conoscere, né a deliberare, la spesa per gli stipendi degli impiegati della Direzione generale per le pensioni di guerra.

Le esigenze dell'*informazione e presentazione* e del *controllo* richiedono un bilancio più articolato di quello attuale. In sede di bilancio di previsione, per poter valutare e, eventualmente, emendare le proposte del Governo è evidentemente necessario sapere come quelle proposte sono state costruite. Nel nostro schema, il problema si pone per le spese di funzionamento, delle quali dovrebbe essere fornita — soltanto come informazione — l'articolazione prevista nei vari input (classificazione economica). Questa esigenza riemerge in sede di controllo a consuntivo, dove si è interessati a conoscere non solo *chi* ha speso e *per quali obiettivi* (ad esempio, la spesa per le pensioni di guerra, compresi i costi amministrativi della struttura che ne gestisce l'erogazione), ma anche *come* ha speso (quanto in personale, attrezzature, immobili, ecc.).

Per poter realizzare lo schema qui proposto, è necessario disporre di informazioni elementari omogenee rispetto alle tre caratteristiche: unità amministrativa responsabile, funzione/legge, categoria economica. Le spese di funzionamento dovranno quindi essere riferite a una unità amministrativa e articolate per tipo di input. Per inciso, ciò richiede che il personale sia distinto per regime contrattuale, dirigenti, insegnanti, impiegati statali, ecc. sono input diversi in quanto — a parte altre considerazioni — il loro costo ha una dinamica diversa (soprattutto, ciò consentirebbe di utilizzare il bilancio come strumento di verifica della dinamica della spesa dei vari comparti contrattuali). Le spese per trasferimenti e investimenti dovranno essere riferite alle unità amministrative che le gestiscono e a leggi e programmi.

Occorre osservare che la scelta delle unità amministrative cui riferire le voci di bilancio merita un approfondimento. Affidarsi semplicemente alle attuali rubriche non sarebbe, infatti, privo di problemi. Come è noto, le rubriche corrispondono di solito alle direzioni generali dei ministeri; queste, tuttavia, non sono necessariamente le uniche strutture cui le *attuali norme* conferiscono autonomia di gestione. Un esempio può servire ad illustrare la questione. Il bilancio del Ministero dei beni culturali è articolato in cinque rubriche: Servizi generali, Ufficio centrale per i beni librari ed istituti culturali, Ufficio centrale per i beni ambientali, architet-

tonici, archeologici, artistici e storici, Ufficio centrale per i beni archivistici, Soprintendenza generale per gli interventi post-sismici in Campania e Basilicata. Esiste, tuttavia, una serie di istituti dotati per legge di autonomia gestionale, ciascuno con uno stanziamento per le spese di funzionamento — limitatamente agli acquisti di beni e servizi — quantificato da una legge: la Biblioteca nazionale di Roma, l'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche, l'Istituto centrale per la patologia del libro, la Discoteca di Stato (con i relativi capitoli di spesa collocati nella rubrica dell'Ufficio centrale per i beni librari ed istituti culturali); l'Istituto centrale per il restauro e l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione (nella rubrica dell'Ufficio centrale per i beni ambientali, ecc.). Dato l'attuale quadro normativo, il nuovo bilancio del Ministero dei beni culturali non dovrebbe presentare solo cinque voci di spesa per funzionamento, corrispondenti alle attuali rubriche, bensì undici voci (le cinque direzioni generali e i sei istituti con autonomia di gestione). Il Parlamento voterebbe così anche voci di entità molto modesta (ad esempio, la spesa per l'Istituto centrale per la patologia del libro sarebbe, inclusa la spesa per il personale, dell'ordine di 4 miliardi, a fronte di una spesa di funzionamento della direzione generale di pertinenza di circa 140 miliardi). L'alternativa sarebbe delegificare la quantificazione dello stanziamento a favore degli istituti dotati di autonomia e lasciarne la determinazione, in via amministrativa, alle direzioni generali. Quale che sia la strada scelta, è chiaro che occorre un'attenta considerazione, caso per caso, delle attività dei diversi Ministeri e della loro articolazione amministrativa e che non è possibile affidarsi semplicemente alla ripartizione della spesa per rubriche.

L'obiezione più ovvia allo schema proposto è che con esso si avrebbe un bilancio con un numero maggiore di voci di quello attuale, mentre sembra esserci un generale consenso sull'opportunità di muoversi nella direzione opposta. La risposta è che, in primo luogo, il bilancio approvato dal Parlamento avrebbe un numero di voci minore di quello attuale; in secondo luogo, se le informazioni elementari sono confuse (come è oggi), accorpandole si aumenta la confusione e non la semplicità. Va poi considerato un aspetto trascurato nel dibattito di questi anni sulla riclassificazione del bilancio: un qualsiasi pacchetto di database su personal computer (con un costo di circa mezzo milione di lire) è in grado di gestire con estrema facilità e in pochi secondi insiemi di molte decine di migliaia di unità elementari, aggregandole a piacere; tutto dipende dalla qualità dei dati elementari, non dal loro numero.

La strada per semplificare la decisione politica e la gestione amministrativa ha come punto di arrivo un bilancio più snello, ma passa per una maggiore e migliore informazione.

CAPITOLO 3

IL SISTEMA PENSIONISTICO E LE ASSICURAZIONI SOCIALI

NUOVI INTERVENTI SULLA SPESA PENSIONISTICA *

La riforma delle pensioni di recente varata si pone come obiettivo prioritario quello di arrestare la continua crescita del peso della spesa previdenziale sul prodotto interno, stabilizzandolo al livello del 14,5% che dovrebbe essere raggiunto quest'anno. Le modifiche di maggior rilievo che sono state introdotte riguardano il graduale innalzamento obbligatorio dell'età di pensionamento di vecchiaia, la progressiva estensione del periodo di rilevazione della base pensionabile, il sistema di rivalutazione delle pensioni.

1. Il graduale innalzamento dell'età di pensionamento di vecchiaia produrrà effetti significativi sulla dinamica della spesa pensionistica: esso infatti ridurrà il numero dei nuovi pensionamenti e quindi la consistenza delle pensioni in essere rispetto a quella che si sarebbe avuta in assenza di interventi. Tali effetti saranno in parte riassorbiti dalla lievitazione degli importi medi dei trattamenti di nuova liquidazione, connessa con il raggiungimento di periodi contributivi più elevati e con la maggiorazione dell'aliquota della base pensionabile riconosciuta per ciascun anno di attività esplicata dopo il raggiungimento della nuova età di pensionamento.

2. L'estensione del periodo di rilevazione della base pensionabile da cinque a dieci anni produrrà, per gli assicurati con più di 15 anni di contribuzione, effetti di entità modesta dato che gli effetti di risparmio saranno compensati dagli aumenti prodotti dall'applicazione dell'incremento reale dell'1% all'ammontare delle retribuzioni percepite nel periodo di rilevazione della base pensionabile.

Per i nuovi assunti le nuove norme, che prevedono il riferimento all'intera vita lavorativa, consentiranno un significativo contenimento della spesa. Nel lungo termine gli effetti delle modifiche introdotte diverranno progressivamente più rilevanti dato che la rivalutazione delle retribuzioni (pari al tasso d'inflazione annuo aumentato dell'1%) è inferiore alla dinamica individuale delle retribuzioni monetarie. Il meccanismo di applica-

---

* Numero 1, aprile 1993 - a cura di P. Giarda e G. Morcaldo.

zione di questa innovazione darà luogo ad una decurtazione dei trattamenti che sarà più accentuata, rispetto al regime vigente, per i lavoratori con anzianità contributiva più elevata. Ne potrebbero derivare effetti incoerenti con l'esigenza di incentivare il posponimento del pensionamento e con l'allungamento del periodo di contribuzione.

3. La modifica del meccanismo di indicizzazione, in particolare la limitazione nella rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici alla sola dinamica dei prezzi, produrrà effetti significativi e di entità crescente nel tempo. Tale modifica, se rigidamente applicata e combinandosi con le modifiche del meccanismo di liquidazione verrà a ridurre il rapporto tra pensione media e salario in misura crescente quanto più ci si allontana dal momento del pensionamento.

4. Per quanto concerne l'armonizzazione della normativa attinente alle varie gestioni, il provvedimento tende ad assicurare la parità di trattamento tra i dipendenti del settore pubblico e quelli del settore privato. Ciò con riferimento sia al periodo di rilevazione della base pensionabile sia al periodo minimo occorrente per conseguire la pensione di anzianità (con riferimento al pensionamento per vecchiaia, per i dipendenti pubblici sono già in vigore i limiti di età ora proposti anche per il settore privato). Tali modifiche sono da valutare positivamente, in quanto assicurano maggiore equità e trasparenza.

* * *

L'insieme delle modifiche apportate dalla legge di riforma incide in misura significativa sull'evoluzione di lungo periodo della spesa pensionistica; nel breve - medio periodo la riforma non appare quindi particolarmente incisiva, in contrasto con le esigenze poste dal riequilibrio dei conti pubblici. Nel breve-medio periodo il contenimento della crescita della spesa è infatti affidato soprattutto al contenimento dell'adeguamento dei trattamenti pensionistici al di sotto della crescita dei salari; è da rilevare inoltre che almeno una delle modifiche introdotte, l'estensione a dieci anni del periodo di rilevazione della base pensionabile accompagnata all'aumento della percentuale di rivalutazione, produce aumenti, piuttosto che riduzioni di spesa. Inoltre la compresenza dei tre nuovi istituti (il riferimento all'intera vita lavorativa, la rivalutazione delle retribuzioni ai fini del computo della base pensionabile a tassi inferiori ai tassi di crescita del salario e la indicizzazione dei trattamenti alla sola dinamica inflazionistica) produrrà disparità di trattamento tra pensionati che, a giudizio della Commissione, potranno diventare insostenibili nel lungo periodo. A ciò si aggiunga che il nuo-

vo ordinamento ipotizza già fin da ora la possibilità che, con legge finanziaria, vengano disposti adeguamenti dei trattamenti pensionistici superiori a quelli dovuti alle variazioni del costo della vita.

Per rimediare a tali inconvenienti la Commissione formula quindi le seguenti osservazioni e proposte:

1. Gli sforzi compiuti per adeguare l'età di pensionamento per vecchiaia ai valori esistenti negli altri paesi sono in larga misura vanificati dal persistere delle condizioni vigenti per la liquidazione *delle pensioni di anzianità*. In gran parte degli altri paesi europei questo tipo di trattamento o non esiste, ovvero le forme di pensionamento anticipato ad esso assimilabili sono subordinate a condizioni più stringenti, in termini di numero di anni di contribuzione e/o di limiti di età. È quindi auspicabile:

a) in via prioritaria, che il periodo di contribuzione necessario per la concessione delle pensioni di anzianità venga innalzato a 40 anni;

b) in via subordinata, che l'erogazione della pensione inizi solo al compimento dell'età richiesta per il conseguimento della pensione di vecchiaia.

2. Si è già ricordato che l'estensione all'intera vita lavorativa del periodo di rilevazione della base pensionabile e la limitazione della rivalutazione delle retribuzioni all'1% reale provocherebbero ingiustificate differenze nell'entità della pensione per individui che hanno avuto una equivalente storia contributiva; essa inoltre renderebbe particolarmente incerta l'entità del trattamento di pensione in rapporto ai salari percepiti nell'ultima parte della vita lavorativa: il lavoratore non sarebbe in grado di valutare il grado di copertura assicurato dal sistema pubblico.

La Commissione suggerisce che sarebbe preferibile l'utilizzo della formula applicata in Germania che comporterebbe (*a*) la riduzione dell'aliquota per anno di attività lavorativa dal 2% all'1,5%, (*b*) il riferimento per la liquidazione della pensione al salario medio dell'economia nell'anno di pensionamento, ponderato per un coefficiente che tiene conto della storia contributiva dell'individuo. L'abbassamento effettivo dell'aliquota rispetto alla normativa vigente prima della riforma è inferiore a quello apparente, in quanto la riduzione nominale (0,5% l'anno) è compensata in parte (0,2% circa) dal riferimento ai salari dell'ultimo anno di attività. La perdita per il pensionato medio è all'incirca uguale a quella derivante, nel lungo periodo, dalla normativa proposta con la riforma; la formula proposta non dà però luogo a inconvenienti di natura distributiva.

3. Con riferimento ai meccanismi di indicizzazione, la Commissione osserva che, a lungo andare, la limitazione dell'adeguamento delle pensio-

ni alla sola variazione dei prezzi provoca il formarsi delle cosiddette «pensioni di annata» che, in quanto creano differenze di trattamento tra individui per il solo effetto dell'anno di pensionamento, danno luogo a continue rivendicazioni per la loro revisione; ciò è posto in rilievo sia dall'esperienza italiana che da quella di altri paesi quali il Regno Unito, ove questo meccanismo è stato introdotto alcuni anni orsono. Al riguardo, la Commissione ritiene che, in linea generale, l'indicizzazione dovrebbe essere commisurata all'andamento dei salari e non all'aumento dei prezzi; l'eventuale eccesso di crescita della spesa pensionistica dovrebbe strutturalmente essere curato dalla riduzione dell'aliquota di liquidazione della pensione per anno di anzianità contributiva e non da regole parziali di indicizzazione.

4. Per ottenere risparmi apprezzabili nel breve-medio periodo, la nuova formula di cui al punto 2. precedente dovrebbe trovare applicazione nei confronti di tutti i lavoratori che si pensioneranno successivamente all'entrata in vigore della nuova norma, con la raccomandazione aggiuntiva che non sarà possibile garantire, come pure è consuetudine nei provvedimenti in materia pensionistica, la piena salvaguardia dei diritti acquisiti dei lavoratori.

Ulteriori risparmi sul fronte della spesa pensionistica nel breve-medio periodo possono essere ottenuti, all'entrata in vigore del regime proposto come al punto 2, attraverso un regime transitorio del meccanismo di indicizzazione dei trattamenti. La Commissione suggerisce che l'adeguamento dei trattamenti pensionistici venga, per un periodo di cinque anni, legato alla sola dinamica dei prezzi anziché alla dinamica dei salari come suggerito allo stesso punto 2. Ciò consentirebbe anche di ridurre le disparità di trattamento tra pensioni liquidate sulla base della normativa vigente e pensioni liquidate secondo il nuovo criterio proposto sopra al punto 2.

5. Con riferimento alla razionalizzazione degli istituti pensionistici occorre rivedere e modernizzare l'istituto della pensione di reversibilità introdotto quando gran parte delle famiglie italiane fruiva di un solo reddito. Anche sotto questo aspetto il sistema pensionistico italiano presenta nette differenze rispetto ai principali paesi europei: le pensioni di reversibilità sono erogate senza vincoli di reddito e di età del superstite, come invece avviene negli altri paesi; del tutto assente è anche la revisione della normativa attinente i cumuli di più pensioni, anch'essa soggetta a maggiore attenzione in altri paesi.

Con riferimento alla pensione di reversibilità, la Commissione, nel caso non esistano figli minori, suggerisce di condizionarne l'entità alle

condizioni di reddito del superstite: per esempio, nell'ipotesi in cui il complesso dei redditi percepito dal superstite superasse l'importo del salario medio del lavoratore italiano, il suo importo potrebbe essere limitato al 10% del salario percepito dal de cuius.

Per quanto attiene ai cumuli di pensione, qualora l'importo complessivo superi quello che il lavoratore avrebbe percepito nella gestione base dell'INPS (valutando l'insieme dei periodi di attività lavorativa), la Commissione suggerisce di limitare tutte le forme di indicizzazione unicamente a quest'ultimo importo.

OSSERVAZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE DI RIFORMA DEL SISTEMA PENSIONISTICO OBBLIGATORIO E COMPLEMENTARE *

Il Disegno di riforma delle pensioni merita di essere valutato sotto un duplice profilo: il grado di razionalità e di equità introdotta negli istituti pensionistici e gli effetti sulla finanza pubblica.

1. Aspetti di equità e razionalizzazione

Il primo aspetto — razionalizzazione ed equità — concerne sia l'equità *intra*generazionale che l'equità *inter*generazionale.

Equità intragenerazionale. Nel sistema attualmente in vigore, riformato dal governo Amato nel 1992 e dal successivo d.lgs. 373/93, permangono numerose difformità di trattamento tra categorie di lavoratori e tra diversi soggetti assicurati. Il Disegno di legge sulla «Riforma del sistema pensionistica» (A.C.2549) (d'ora in poi riforma Dini) elimina opportunamente i più vistosi limiti della legislazione vigente.

1) L'assunzione, a regime, di un metodo di calcolo della pensione di tipo contributivo, in cui le prestazioni pensionistiche sono collegate non solo ai contributi versati, ma anche alla speranza di vita dell'assicurato, consente il sostanziale superamento dei limiti presenti nell'istituto della pensione di anzianità, che costituisce una delle anomalie più rilevanti dell'ordinamento vigente.

2) La normativa a regime prevista dalla riforma Dini prevede la realizzazione di un grado molto ampio di omogeneità dei trattamenti per gli assicurati (lavoratori dipendenti pubblici e privati e lavoratori autonomi), salvo differenziazioni di contribuzione tra lavoratori dipendenti ed autonomi, garantendo saggi di rendimento omogenei per tutti i lavoratori appartenenti alla medesima coorte di pensionandi, riducendo considerevol-

* Numero 4, giugno 1995 - a cura di P. Bosi.

mente le difformità di trattamento tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi e tra lavoratori del settore privato e del settore pubblico.

3) La riforma individua, anche se con modalità che meriterebbero ulteriori affinamenti, un criterio di separazione tra l'aspetto assistenziale e quello previdenziale della contribuzione e delle prestazioni pubbliche.

Apprezzabili sono poi gli aspetti della riforma volti a realizzare gradi più elevati di flessibilità del sistema pensionistico:

4) La flessibilità nella scelta dell'età di quiescenza, tra i 57 e i 65 anni, che lascia un margine di libertà (forse troppo ampio) all'assicurato e il diritto ai benefici pensionistici dopo un periodo contributivo di almeno 5 anni.

5) La previsione di disposizioni, anche queste passibili di miglioramenti, volte a rendere più ampio il ricorso a forme di previdenza integrativa e complementare, che si affianchino a quella pubblica e obbligatoria, a cui viene tuttavia riconosciuto un ruolo centrale.

Sotto il profilo strutturale, si deve tuttavia segnalare un aspetto non convincente:

6) Il diritto di un beneficio pensionistico pari a quello spettante ad un 62enne, per chi abbia maturato 40 anni di anzianità contributiva, indipendentemente dal raggiungimento dell'età minima di 57 anni. Quest'ultima disposizione appare in contrasto con la logica del sistema contributivo e che incentiva l'anticipazione del pensionamento per chi abbia 40 anni di anzianità.

Equità intergenerazionale. Un secondo importante punto di vista sotto cui valutare la riforma è la sua capacità di realizzare un adeguato grado di equità tra generazioni presenti e future. Sotto questo profilo il giudizio della Commissione non può essere altrettanto positivo, in quanto la tutela degli interessi delle coorti di lavoratori più anziane e di quelle dei soggetti attualmente in quiescenza sembrano trovare una garanzia più ampia di quella riservata alle generazioni giovani e future, a cui si applicheranno le disposizioni della riforma a regime. Adottando come indicatore la ricchezza pensionistica netta (vale a dire il valore attuale dei trattamenti pensionistici attesi, al netto del valore attuale dei contributi da versare sulla base della normativa in vigore), sia la riforma Amato sia la riforma Dini comportano per le coorti sino a 35 anni di età una valutazione della ricchezza pensionistica negativa (vale a dire un valore attuale di prestazioni inferiore alle contribuzioni). Il valore negativo di tale ricchezza risulta, anche se in misura non molto ampia, accentuato dalla riforma Dini. Anche se le valutazioni della ricchezza previdenziale netta sono soggette a margini di errore non trascurabili, tale evidenza suggerisce l'opportunità di interventi volti a ren-

dere più proporzionata la distribuzione dell'onere, chiamando ad un contributo più significativo le generazioni più anziane, sia in attività, sia già in quiescenza (anche se in quest'ultimo caso limitato a coloro che godono di trattamenti pensionistici elevati e a cui corrisponde un più basso rapporto tra contribuzione e beneficio).

2. **Previdenza integrativa**

Sulla disciplina della previdenza complementare ed integrativa si propongono tre osservazioni, che riguardano il modello organizzativo, gli aspetti fiscali e i possibili ulteriori incentivi alla previdenza integrativa.

Modello organizzativo. Nella riforma Dini il ruolo dei Fondi non risulta adeguatamente delineato. È infatti riconosciuto che le risorse del Fondo costituiscono un patrimonio separato ed autonomo, ma i Fondi non ne mantengono la titolarità con conseguenti effetti sul diritto di voto relativamente al patrimonio costituito da azioni. Alla Commissione sembra che — nell'ambito di un disegno degli istituti che ponga come obiettivo centrale la massimizzazione del rendimento del risparmio pensionistico, sia pur vincolato a criteri prudenziali rispetto al grado di rischio — ragioni di democrazia economica rendano auspicabile una disciplina che attribuisca non solo il diritto di voto, ma anche una responsabilizzazione dei Fondi nella gestione della capitalizzazione dei contributi, con una specializzazione delle funzioni esercitate dalle compagnie di assicurazione nella gestione delle prestazioni.

Incentivazione fiscale. La riforma Dini allarga le agevolazioni fiscali contenute nel d.lgs. 124, eliminando opportunamente la cosiddetta «tassa di ingresso» del 15% sui contributi versati al fondo; ammettendo la compatibilità tra la deduzione del 2% della retribuzione del lavoratori (con tetto di 2,5 milioni) con la detrazione riconosciuta per sottoscrizioni di polizze assicurative; incentivando inoltre fiscalmente l'utilizzo del TFR con la costituzione di una riserva speciale in sospensione di imposta in misura pari al massimo al 3% delle quote di TFR destinate ai Fondi; disponendo infine che le prestazioni che assumono la natura di rendita costituiscano imponibile per l'87,5% del loro ammontare.

La Commissione valuta che il futuro della previdenza integrativa sia indissolubilmente collegato ad una più intensa utilizzazione del TFR, e che tale obiettivo potrà essere realizzato più che con strumenti di incentivazione fiscale, necessariamente costosi, con esplicite regolamentazioni legislative. Sotto il profilo fiscale, più efficace dell'ampliamento delle agevolazioni sembrerebbe una politica volta ad omogeneizzare i trattamenti dei soggetti interessati (Fondi, compagnie assicurative, ecc.). La si-

tuazione attuale appare infatti pesantemente condizionata dalla persistenza di un'elevata agevolazione concessa alla sottoscrizione di polizze assicurative private, che impedisce di individuare spazi sufficienti per appropriate forme di incentivo alla previdenza integrativa aziendale e gestita attraverso Fondi.

Pur auspicando una più intensa utilizzazione del TFR, la Commissione sottolinea che, in presenza di mercati finanziari imperfetti, il restringimento di tale forma di finanziamento particolarmente favorevole per le imprese, risulterà oneroso soprattutto per le imprese minori, nei confronti delle quali dovrebbero essere previste misure compensative di politica industriale e creditizia.

Ulteriori incentivi alla previdenza integrativa. Se una maggiore estensione della previdenza integrativa rientra tra gli obiettivi del legislatore, si potrebbe suggerire l'opportunità di fissare limiti alla contribuzione obbligatoria pubblica per i lavoratori che percepiscano redditi pari, ad esempio, a 3 volte il reddito medio (in lire correnti pari a circa 100 milioni di reddito lordo). Una misura di questo tipo dovrebbe però essere preceduta da un'adeguata valutazione dei costi che la connessa riduzione della contribuzione presenta in termini di gettito perduto, cioè sulle risorse correnti necessarie, nella logica del sistema a ripartizione, al finanziamento delle prestazioni correnti.

3. **Aspetti finanziari della riforma**

I riflessi della riforma sulla finanza pubblica assumono un'importanza centrale e la loro valutazione richiede una distinta considerazione degli aspetti di sostenibilità macroeconomica sia nel lungo periodo, sia nella fase di transizione tra il regime attuale e quello definitivo.

Sostenibilità di lungo periodo. Il modello che ispira la riforma, pur fondato sul principio contributivo, resta sempre incardinato in un sistema a ripartizione. Esso è quindi soggetto, in assenza di revisioni dei coefficienti di trasformazione, ai rischi derivanti da shock demografici e dalla dinamica dell'occupazione e delle retribuzioni. Nel modello della riforma Dini la sostenibilità macroeconomica di lungo periodo dipende fondamentalmente dai valori relativi di quattro parametri: il tasso di crescita del PIL (utilizzato per capitalizzare i contributi), il tasso di crescita delle retribuzioni e il tasso di crescita dell'occupazione (che determinano l'evoluzione della base imponibile dei contributi), e infine il tasso di sconto utilizzato per determinare il valore attuale dei benefici pensionistici (nel caso in esame pari all'1,5%) e che rappresenta anche una misura del rendimento reale assicurato al montante contributivo.

Per valutare la sostenibilità finanziaria di uno schema pensionistico si è soliti fare riferimento all'andamento nel tempo del rapporto tra spesa pensionistica e PIL e dell'aliquota di equilibrio, ovvero al rapporto tra spesa pensionistica e monte retributivo.

Può essere utile ricordare che se i tassi di crescita del PIL e delle retribuzioni coincidono (come si deve necessariamente supporre se si intende descrivere una soluzione sostenibile anche nel lungo periodo) e sono superiori al tasso di sconto assunto, il rapporto pensioni/PIL è destinato a stabilizzarsi, anche se ciò può avvenire a livelli non desiderabili. Ragionando invece con riferimento ad una situazione di transizione, che può interessare anche un periodo molto prolungato, in cui reddito e retribuzioni crescano a tassi diversi, possono verificarsi scenari più variegati, ma in ogni caso, prescindendo da fattori demografici e occupazionali, una crescita del PIL superiore al tasso di crescita dei salari e del tasso di sconto dell'1,5 è destinata a migliorare il rapporto pensioni/PIL.

Le tendenze delineate possono però essere influenzate negativamente, in misura che non è agevole definire a priori, dagli effetti di riduzioni dell'occupazione indotte da fattori demografici ed economici.

Non va trascurato che la lunghezza degli orizzonti entro cui valutare riforme di questo tipo espone a rischi di errore molto forti nelle previsioni della dinamica dei contributi e delle spese, e che in ogni caso situazioni di squilibrio transitorio possono avere una durata non trascurabile.

Con riguardo alla riforma Dini si deve comunque sottolineare che sia la relazione al disegno di legge, sia la relazione tecnica non forniscono indicazioni sufficientemente articolate della dinamica nel tempo degli indicatori sopra citati e delle ipotesi sottostanti che avrebbero consentito di fornire un'appropriata valutazione degli effetti finanziari della riforma. In particolare, occorrono maggiori informazioni sugli andamenti relativi al lavoro autonomo e al pubblico impiego.

L'attenzione dei commentatori si è concentrata su altri indicatori, più idonei per valutare le caratteristiche di posizioni individuali: il tasso atteso di sostituzione (il rapporto tra la pensione e la retribuzione dell'ultimo anno di lavoro) e il tasso di rendimento interno associato alle contribuzioni e ai benefici pensionistici, indicatori che solo indirettamente, e comunque imperfettamente, possono fornire informazioni sulla sostenibilità macroeconomica di lungo periodo.

Al tasso di copertura attribuisce un ruolo particolare la riforma Dini stessa, che, al fine di definire un termine di confronto con la disciplina vigente, fissa i valori dei parametri rilevanti nel computo della pensione in misura tale da garantire, a regime, il medesimo grado di copertura — nell'ordinamento vigente e in quello riformato — ad un lavoratore dipendente di 62 anni con 37 anni di contribuzione. Si è osservato che il

soddisfacimento di tale criterio è condizionato all'ipotesi di una crescita di lungo periodo del PIL del 1,5%. La Commissione ritiene forse troppo prudenziale la previsione di un tasso di crescita dell'economia di lungo periodo dell'1,5% e che pertanto tassi di crescita del PIL più ampi potranno comportare, nell'ipotesi che la dinamica delle retribuzioni medie non segua quella del PIL, tassi di sostituzione più elevati di quelli ipotizzati dalla riforma. Si può ancora osservare che tali tassi di copertura hanno dimensioni mediamente superiori a quelli osservabili in sistemi pensionistici di altri paesi fondati su regimi a ripartizione di tipo retributivo. Va tuttavia rilevato che il nuovo regime, imperniato sull'equivalenza attuariale dei contributi e dei benefici nell'arco vitale, mal si presta ad essere interpretato alla luce di un unico, anche se importante, indicatore, che risulta essere influenzato anche da fattori individuali, quali, ad esempio, l'età di pensionamento e la dinamica retributiva.

La Commissione ha già avuto modo di esprimere, anche di recente, l'opinione che la quota del PIL attualmente destinata alla spesa pensionistica sia oggi sufficientemente elevata e che non sia raccomandabile una riforma che comporti un innalzamento della stessa. Anche se le considerazioni svolte e le modeste evidenze disponibili non inducono a ritenere palesemente insostenibile il profilo di lungo periodo della riforma, due considerazioni sembrano imporsi.

1) L'elevata incertezza, insita in proiezioni di questa natura, dovrebbe indurre i proponenti della riforma a fornire una chiara presentazione delle ipotesi su cui il regime si fonda e una stima del livello e della dinamica del rapporto pensioni/PIL coerenti con la riforma, insieme alla presentazione di un'approfondita analisi di sensitività della proposta stessa in dipendenza di diversi scenari relativi ai parametri che ne regolano la dinamica.

2) In considerazione della non rimediabile presenza di margini di errore, appare essenziale prevedere efficaci meccanismi di revisione dei parametri del sistema, più frequenti di quelli previsti dalla riforma e secondo criteri predeterminati. Modificazioni del disegno di legge in questa direzione dovrebbero fornire sufficienti garanzie alla possibilità di realizzare un controllo di lungo periodo del regime proposto.

La fase di transizione. Più articolata e complessa, ma forse più facilmente interpretabile sul piano finanziario, appare la disciplina transitoria. La Commissione si associa alla tesi secondo cui il periodo di transizione si presenta lungo e generoso per chi è oggi nel mercato del lavoro e che tale circostanza, oltre a causare oneri finanziari o mancati risparmi di spesa, accentua gli aspetti di iniquità tra generazioni. Rimane infatti la

possibilità di andare in pensione con 35 anni di contributi e 52 anni di età nel 1996; il limite di età anagrafica viene innalzato gradualmente fino ad arrivare a 57 anni dal 2006. Alternativamente si potrà fruire di una pensione di anzianità a prescindere dall'età anagrafica, qualora si abbia un'anzianità contributiva di 36 anni nel 1996; tale requisito viene innalzato gradualmente sino a raggiungere 40 anni nel 2008.

I tempi di adeguamento dell'età pensionistica ai valori a regime dovrebbero, pertanto, essere ulteriormente accelerati.

L'applicazione del prorata anche ai soggetti con più di 18 anni di contribuzione costituisce una misura auspicabile, certamente per ragioni di equità, e, probabilmente, anche per gli aspetti finanziari.

È poi da temere che la riduzione del disavanzo derivante dagli interventi potrà rivelarsi inferiore rispetto a quella indicata nelle stime ufficiali, in particolare con riguardo alle pensioni di anzianità, di reversibilità, cumuli di trattamenti; ciò soprattutto se i lavoratori, temendo ulteriori interventi correttivi, si avvalessero in massa delle possibilità di pensionamento concesse dalla legislazione proposta.

4. **Conclusioni e raccomandazioni**

Riprendendo in modo sintetico le proposte avanzate, la Commissione auspica la riconsiderazione dei seguenti aspetti, nella fase di approvazione del disegno o, ove possibile, in momenti successivi.

1) Modificazione del comma 6 dell'art. 2, con l'introduzione di controlli annuali, effettuati dal Nucleo di valutazione previsto dall'art.35 del disegno di legge, con ridefinizione e immediata applicazione di variazioni dei coefficienti di trasformazione e/o delle aliquote contabili sulla base degli andamenti registrati dai parametri demografici ed economici, nel caso in cui si manifestino scostamenti superiori a soglie predefinite.

2) Applicazione del prorata anche ai soggetti con anzianità contributiva pari o superiore ai 18 anni.

3) Innalzamento dell'età minima di quiescenza, prevista in 57 anni, avvicinandola al 60esimo anno di età.

4) Abolizione del diritto all'accesso al pensionamento con i requisiti concessi ai 62enni per i soggetti con anzianità contributiva non inferiore a 40 contenuto nell'ultima parte del comma 2 dell'art.2.

5) Per quanto riguarda la previdenza integrativa:

a. Mantenimento della titolarità del patrimonio da parte dei Fondi e specializzazione dell'attività delle società di assicurazione nella fase di gestione.

b. Omogeneizzazione del trattamento fiscale del risparmio canalizzato in programmi di previdenza integrativa e in forme assicurative individuali.

c. Più incisive disposizioni di smobilitazione del TFR.

d. Introduzione eventuale di un tetto sui redditi soggetti a contribuzione (dell'ordine di grandezza di 3 volte il reddito medio) e con possibilità di revi sione nel tempo, previa valutazione delle perdite di gettito.

6) Invito ai servizi tecnici della Ragioneria Generale a predisporre una valutazione più articolata degli effetti macroeconomici a regime della riforma sulla finanza pubblica e del quadro macroeconomico sottostante la previsione di variazioni della spesa e dei contributi, accompagnata da una dettagliata analisi di sensitività degli effetti della stessa, al variare dei principali parametri che condizionano le tendenze di lungo periodo.

GLI ISTITUTI DI SOSTEGNO DEL REDDITO DEI DISOCCUPATI*

1. La disoccupazione in Italia e gli istituti di sostegno del reddito

Il tasso di disoccupazione italiano nel 1994 è stato dell'11,3%, corrispondente a circa 2,6 milioni di persone, un livello esattamente in linea con la media dei paesi europei aderenti all'OCSE, ma ben superiore al dato di Stati Uniti e Giappone. Le caratteristiche della disoccupazione in Italia presentano alcune peculiarità rispetto ai principali paesi europei e, a maggior ragione, rispetto agli Stati Uniti e al Giappone. In particolare, è relativamente basso il tasso di partecipazione alle forze di lavoro, specie per la classe di età 55-64 anni, è alta l'incidenza della disoccupazione di lungo periodo, sono elevati i tassi di disoccupazione tra i giovani e le donne, è scarsa la diffusione di rapporti di lavoro non tradizionali, come il part-time. In sintesi, il disoccupato italiano tipico è giovane (il 67% del totale), donna (il 52% del totale), meridionale (il 50% del totale) e cerca lavoro da più di un anno (il 57% del totale).

La concentrazione della disoccupazione italiana sulla lunga durata e sui nuovi entranti e la sua particolare resistenza anche nelle fasi di crescita economica sono, almeno in parte, imputabili all'ordinamento del nostro mercato del lavoro, che induce le imprese a un adattamento lento al ciclo. La legislazione italiana non solo rende costoso il turnover e scoraggia le nuove assunzioni, ma non favorisce contratti «non standard», come il lavoro temporaneo, che aumenterebbero le probabilità di rioccupazione. Ciò fa sì che relativamente poche persone entrino nella disoccupazione, ma anche poche ne escano (questo, comunque, sembra un fenomeno comune agli altri paesi europei).

In questo quadro, si inseriscono gli istituti di tutela della disoccupazione, il cui disegno non favorisce la ricerca di un nuovo impiego da parte degli assistiti e contribuisce probabilmente a far aumentare la disoccupazione di lunga durata. L'effetto di questi istituti sul *tasso* di disoccupazione non va, tuttavia, esagerato. Dopo tutto, come accennato, la disoccupazione

---

* Numero 6, novembre 1995 - a cura di P. Bosi e G. Pisauro.

in Italia è concentrata tra categorie — giovani e donne — che usufruiscono meno (o non usufruiscono affatto) delle prestazioni economiche a favore dei disoccupati. Piuttosto, è probabile che ad alcuni istituti — oltre che a talune caratteristiche del sistema previdenziale, principalmente l'istituto delle pensioni di anzianità — vada imputato il livello eccezionalmente basso della partecipazione alle forze di lavoro da parte delle classi di età più elevate (nel 1993 il tasso di partecipazione per gli uomini nella classe 55-64 anni è stato pari al 32,9%, contro il 43,5% della Francia, il 51,5% della Germania, il 64,3% del Regno Unito). Si può ritenere che l'uso anomalo di schemi come la cassa integrazione, la mobilità «lunga» e i prepensionamenti abbia reso meno urgenti *politiche attive* di sostegno dell'occupazione, ad esempio quelle rivolte alla riqualificazione professionale della forza lavoro espulsa durante i processi di ristrutturazione, e costituisca un potenziale sussidio al lavoro nero. Analoghi possibili effetti distorsivi del funzionamento del mercato del lavoro hanno prestazioni quali l'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti. In ogni caso, il sistema di sostegno del reddito dei disoccupati presenta gravi violazioni di ogni principio di equità tra gli assistiti che, da sole, sono sufficienti ad imporne una profonda revisione.

2. **Valutazione della situazione attuale**

La spesa per le prestazioni di mantenimento del salario, ivi includendo la CIG, l'indennità di disoccupazione, la mobilità e prepensionamenti, ammontava nel 1994 a quasi 19.000 miliardi, oltre l'1,1% in termini di quota del PIL. Oltre metà della spesa è assorbita da disoccupazione ordinaria e mobilità, che costituiscono anche le voci con un chiara tendenza alla crescita nella prima parte degli anni '90.

Tabella - Spesa per strumenti passivi di integrazione salariali - 1989-1994

(miliardi di lire)

	Integr. salariali	Mobilità	Prepens.	Disoccup.	Spesa totale	In % PIL
1989 . .	2.874	0	4.010	4.310	11.194	0,94
1990 . .	2.397	0	3.878	4.783	11.058	0,84
1991 . .	3.526	219	3.932	4.883	12.560	0,88
1992 . .	4.316	933	4.841	5.390	15.480	1,03
1993 . .	5.113	2.272	4.013	6.565	17.963	1,16
1994 . .	4.463	3.278	3.682	7.297	18.720	1,14

Dal punto di vista finanziario, le contribuzioni sociali coprono poco più di metà della spesa, la parte restante è finanziata, a vario titolo, dal bilancio dello Stato: nel 1994 l'eccedenza della spesa sui contributi sociali è stata pari, nel complesso, a quasi 8.900 miliardi. Guardando alle singole voci, mentre le integrazioni salariali mostrano un sostanziale equilibrio tra spesa e contributi sociali e i pensionamenti anticipati sono in gran parte finanziati dallo Stato, per le prestazioni di disoccupazione e mobilità, si riscontra un disavanzo notevole, in rapporto alla spesa, e crescente nel tempo (da circa 1250 miliardi nel 1989 a 5600 miliardi nel 1994).

I principali aspetti negativi della realtà istituzionale corrente possono essere così riassunti. Gli istituti a tutela della disoccupazione e a sostegno dei redditi:

1. Sono troppo numerosi. Una ricerca della CTSP (Del Boca, 1995) ne enumera almeno dodici tra attivi e passivi: CIG ordinaria, CIG straordinaria, mobilità ordinaria e lunga, indennità di mobilità trasformata, contratti di solidarietà, trattamento ordinario di disoccupazione e piccola mobilità, trattamento ordinario di disoccupazione con requisiti ridotti, disoccupazione speciale, disoccupazione agricola, ordinaria e speciale, contratti di formazione e lavoro, contratti di apprendistato, prepensionamenti. A questi vanno aggiunti istituti, come le pensioni di invalidità, formalmente diretti a tutelare situazioni diverse, ma la cui estensione è indice dello svolgimento surrettizio di una funzione *generale* di sostegno dei redditi. Tra i vari istituti prevalgono quelli che hanno natura passiva e che si traducono nel mero risarcimento del mancato guadagno. Nessuno pone una credibile dipendenza del sussidio dalla ricerca del lavoro.

2. Risultano mal disegnati sotto il profilo della finalità previdenziale o assistenziale (ad esempio, l'invalidità); di tutela dell'impresa e/o del lavoratore (CIG vs indennità di disoccupazione); della tutela di chi è già occupato rispetto a chi è disoccupato (ancora CIG e mobilità, prepensionamenti).

3. Sono poco razionali rispetto alle diverse tipologie di rischio (riduzione di orario per crisi temporanee, tutela della disoccupazione in seguito a licenziamento; tutela della disoccupazione di lunga durata).

4. Presentano evidenti carenze dal punto di vista dell'equità distributiva tra disoccupati, risultando sistematicamente più vantaggiosi per i già occupati che non per i mai occupati.

5. Corrispondono ad una definizione inaccurata degli incentivi dell'impresa e del lavoratore (circolo vizioso CIG-mobilità-prepensionamento vs disoccupazione; scarsa presenza di vincoli come l'accettazione di un lavoro per il godimento dei benefici). Talvolta, la scorretta definizione degli

incentivi apre lo spazio a potenziali abusi. È il caso dei contratti di solidarietà (dove l'entità del sussidio è maggiore della retribuzione persa a seguito della riduzione di orario: un'indennità del 75% di tale retribuzione va al lavoratore, un sussidio del 25% all'impresa, cui si aggiunge uno sgravio contributivo del 25-40%) e dell'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti (che richiede di aver lavorato in un anno 51 giornate per l'agricoltura, 78 giornate per gli altri settori).

6. Presentano lacune importanti, in particolare la mancanza di un istituto del tipo *safety net*, in grado di fornire una protezione limitata ma comunque positiva a chi venga emarginato dal mercato del lavoro.

7. Non consentono una chiara individuazione ex ante del coinvolgimento del bilancio pubblico, il cui impegno è quasi sempre il risultato di mediazioni tra le parti sociali, raggiunte al culmine di situazioni di crisi e di emergenza.

3. **Vincoli e obiettivi delle raccomandazioni**

Il disegno di riforma degli istituti di integrazione del reddito presenta connessione molto forti con altri istituti (struttura dell'imposizione fiscale, forme di prestazione di tipo assistenziale) che, sia pure parzialmente, affrontano esigenze analoghe. Pur consapevoli di queste interdipendenze, le raccomandazioni che seguono si muovono all'interno di linee ed obiettivi più limitati, lasciando a ricerche e raccomandazioni successive il compito di proporre un'integrazione più completa di queste forme di intervento pubblici.

In questa occasione, le nostre *Raccomandazioni* mirano a:

– tracciare una distinzione netta tra istituti a natura previdenziale e quindi fondati in misura significativa su principi contributivi e istituti assistenziali, a carico del bilancio dello Stato;

– contribuire a definire un quadro chiaro delle risorse finanziarie da dedicare a questi istituti, sulla base dell'esigenza — dettata dalle condizioni generali della nostra finanza pubblica — di mantenere costante sul livello registrato nell'ultimo quinquennio l'ammontare complessivo di risorse destinato agli strumenti passivi (valutabile, depurando dagli effetti del ciclo, in circa l'1 per cento del PIL);

– limitare l'attenzione agli istituti di tipo passivo, che presentano i maggiori difetti di disegno istituzionale, pur riconoscendo la rilevanza di quelli attivi nel contributo all'alleviamento della disoccupazione;

– limitare, sostanzialmente per ragioni di limitatezza delle risorse, l'attenzione alla tutela di soggetti che già sono entrati nel mercato del la-

voro, trascurando quindi forme di prestazioni a favore di inoccupati e soggetti in cerca di prima occupazione;

– realizzare una sostanziale semplificazione e riduzione del numero degli istituti sulle linee dei modelli dei paesi europei.

4. Le proposte

Si propone una drastica semplificazione degli istituti esistenti, con l'abrogazione di tutti gli strumenti passivi e la loro sostituzione con un sistema di tutela articolato su tre livelli, comunicanti tra loro, con prestazioni di entità decrescente:

1. Un istituto volto a tutelare situazioni collettive (riconversioni, ristrutturazioni aziendali, ecc.), gestendo le eccedenze temporanee di manodopera, e indirizzato, quindi, all'impresa. In esso confluirebbero le varie fattispecie dell'attuale CIG. L'istituto rimarrebbe limitato ai settori che attualmente usufruiscono della CIG. La prestazione, soggetta a un massimale, dovrebbe essere inizialmente nell'ordine del 70% della retribuzione, per poi ridursi al 65% dopo sei mesi (ed, eventualmente al 60% dopo 12 mesi). La durata dovrebbe essere limitata a 12-18 mesi. Le prestazioni per riduzioni di orario, contratti di solidarietà, ecc. sarebbero comprese in questo istituto. Il finanziamento dovrebbe avvenire con contribuzioni *experience rating* (crescenti, cioè, all'aumentare dell'utilizzo) e dovrebbe garantire l'equilibrio finanziario su base pluriennale.

2. Una prestazione assicurativa generale (indennità ordinaria di disoccupazione) per i disoccupati «individuali» e per chi ha esaurito il diritto all'istituto 1, indirizzata all'individuo. Essa subentrerebbe all'attuale indennità di mobilità e alle altre forme di disoccupazione speciale, nonché ai regimi di proroga della CIG straordinaria. L'entità della prestazione (soggetta a un massimale) dovrebbe progressivamente ridursi nell'arco di un biennio dal 60 al 50% della retribuzione. La durata della prestazione dovrebbe essere funzione dell'anzianità contributiva dell'individuo, soggetta comunque a un massimo di due anni nell'arco degli ultimi cinque. Per i disoccupati che percepissero l'indennità dopo avere usufruito della prestazione sub 1., durata ed entità della prestazione dovrebbero ridursi corrispondentemente, in modo da far sì che la durata cumulata del godimento delle due prestazioni non superi, al massimo, i due anni. Il finanziamento dovrebbe essere di tipo contributivo e l'aliquota dovrebbe essere fissata a un livello tale da garantire l'equilibrio finanziario su base pluriennale.

3. Una prestazione assistenziale per chi ha esaurito il diritto alle due precedenti, di entità pari alla pensione sociale e soggetta a «prova dei mezzi», relativamente al reddito familiare (a tal proposito, si potrebbe adottare come soglia quella internazionale della povertà: un reddito pari al 50% del consumo medio pro capite). Il finanziamento dovrebbe essere a carico del bilancio dello Stato. In questo istituto confluirebbero le attuali forme di erogazione dell'indennità di disoccupazione con «requisiti ridotti».

Tra i requisiti per l'erogazione di tutte le prestazioni precedenti dovrebbe esservi la disponibilità ad accettare offerte di lavoro o ad essere impegnati in processi formativi. Tra le offerte di lavoro la cui mancata accettazione farebbe venir meno il diritto alla prestazione economica, vi sarebbero i cosiddetti lavori socialmente utili.

Capitolo 4

LA SANITÀ

METODO DI DETERMINAZIONE DEL PREZZO DEI FARMACI*

Una delle componenti della crescita della spesa sanitaria è costituita dalla spesa farmaceutica. Nel periodo dal 1980 al 1990 la spesa farmaceutica sostenuta dal sistema sanitario è cresciuta con la stessa dinamica della spesa sanitaria privata, precisamente del 17,1% in media all'anno, contro il 15,5% della spesa sanitaria pubblica e il 10% del livello generale dei prezzi al consumo. Le quantità di farmaci consumati (misurata dal numero delle confezioni vendute) sono rimasti sostanzialmente invariate: ne deriva che la *dinamica della spesa è dovuta quasi interamente alla dinamica del prezzo medio dei farmaci.*

Risulta infatti che il prezzo medio industriale dei farmaci è passato da 1.470 lire per confezione nel 1980 a 6.409 lire nel 1989; inoltre, la crescita media annua di tale prezzo, in relazione alla crescita dei prezzi al consumo, ha determinato una fortissima crescita del prezzo relativo dei farmaci, mediamente pari a circa il 7% all'anno.

Poiché il prezzo industriale dei farmaci (ed anche il prezzo al consumo) è regolato da un complesso procedimento amministrativo è utile interrogarsi sulle ragioni della crescita e sulle «regole» implicite ed esplicite che hanno ispirato il sistema di determinazione amministrativa del prezzo dei farmaci.

La Commissione ha stimato che nella crescita del prezzo relativo dei farmaci (+7% all'anno) circa il 2% corrisponda allo sviluppo di prodotti innovativi sotto il profilo terapeutico; il restante 5% è imputabile:

a) all'aumento di prezzo concesso sui prodotti definiti come «nuovi» ma con contenuto terapeutico non dissimile da quello dei prodotti già esistenti;

b) alla sostituzione nei consumi — indotti dalle prescrizioni mediche — dei prodotti a prezzi più elevati al posto dei prodotti preesistenti che pure continuano ad essere venduti a prezzi più bassi assorbendo però quote sempre minori del mercato complessivo.

---

* Numero 3, giugno 1992 - a cura di P. Giarda, G. Muraro e A. Petretto.

L'andamento dei prezzi dei prodotti «nuovi», ma senza contenuto terapeutico innovativo, costituisce il risultato di una strategia che pare frutto di una scelta di politica industriale da parte delle autorità di governo avviata fin dall'inizio degli anni '80, diretta a fare aumentare i prezzi interni italiani per livellarli ai prezzi medi europei. La politica tendeva al rilancio dell'industria farmaceutica nazionale ed a richiamare investimenti produttivi dall'estero (soprattutto attraverso localizzazioni di multinazionali sul territorio italiano). Gli obiettivi espliciti erano quelli di aumentare l'occupazione soprattutto nell'area della ricerca, di riequilibrare la bilancia commerciale del settore e di ridurre il costo delle royalties passive nelle partite non commerciali della bilancia dei pagamenti.

A giudizio della Commissione tali obiettivi sostanzialmente non sono stati realizzati. Si è constatato, infatti, che:

1) l'occupazione in ricerca è rimasta pressocché stazionaria;

2) il deficit della bilancia commerciale è peggiorato vistosamente, passando dal 2% circa del volume dell'interscambio nel 1980 al 25% nel 1989;

3) il deficit tecnologico, misurato dall'importo deflazionato delle royalties pagate sui brevetti esteri, è aumentato;

4) l'industria nazionale ha progressivamente perso quote di mercato, passando dal 60% nel 1980 al 40% nel 1989, quota che sarebbe ancor più bassa considerando le vendite di prodotti italiani realizzati su licenze estere.

La Commissione pertanto non può che esprimere un giudizio negativo sia sull'impostazione che sull'attuazione concreta della politica seguita nel passato decennio per la formazione del prezzo dei farmaci. Tale evidente fallimento ha indotto le autorità, anche su sollecitazione CEE, ad avviare un processo di riforma, la cui dinamica attuativa dovrà essere costantemente seguita ed incentivata.

A tale proposito, nelle pagine seguenti, verranno esaminati criticamente i metodi di determinazione amministrativa dei prezzi, nella prospettiva di una riforma che consenta nel futuro di conseguire, rispetto al passato, migliori risultati, sia dal punto di vista del controllo della spesa pubblica che dello sviluppo del settore industriale interessato.

La riforma delle procedure amministrative di fissazione dei prezzi: il nuovo sistema analitico adottato in Italia.

La nuova normativa per la fissazione dei prezzi amministrati dei «nuovi farmaci» è stata definita con:

(*i*) la Deliberazione del C.I.P. 2.10.1990 «Nuovo metodo di determinazione del prezzo delle specialità medicinali» (Provvedimento 29/1990) e con

(*ii*) il decreto legislativo 27.1.1992, n.79, di attuazione della direttiva CEE riguardante la «Trasparenza delle misure che regolano la fissazione dei prezzi delle specialità medicinali per uso umano e la loro inclusione nei regimi nazionali di assicurazione malattia».

Il primo provvedimento ha natura tecnica in quanto stabilisce il meccanismo di definizione amministrativa del prezzo dei farmaci, mentre il secondo provvedimento concerne la disciplina delle procedure di approvazione delle domande presentate dai titolari delle autorizzazioni ad immettere nel mercato i farmaci.

Il metodo invalso in precedenza, e che ha prodotto i risultati negativi precedentemente descritti, seguiva il cosiddetto «modello moltiplicativo», basato sull'analisi dei costi di produzione e su uno schema di cost plus per le diverse fasi del processo produttivo. Tale metodo, non avendo adeguatamente risolto il problema della ripartizione dei costi comuni, ha finito per privilegiare il contenuto di materie prime nella determinazione del prezzo finale dei farmaci, con il conseguente incentivo ad elevare tale contenuto anche senza apprezzabili incrementi di efficacia terapeutica.

Il nuovo metodo adottato dal CIP, prendendo atto dei limiti del precedente modello, si differenzia da esso per due aspetti fondamentali.

Da un lato, la stima iniziale del costo di produzione della materia prima può essere modificata, anche in misura considerevole, in funzione di una serie di «parametri di conversione» che si riferiscono alle seguenti variabili: a) *la diffusione della malattia*, b) *il dosaggio*; c) *l'innovatività e la ricerca incorporata*; d) *la tecnologia usata*; e) *la ricaduta sul resto dell'economia.* Il valore finale ottenuto, tramite l'applicazione di questi parametri, è denominato *Valore del principio attivo*, termine che viene ad assumere un significato assai più ampio di quello di materia prima.

Dall'altro lato, il metodo propone un meccanismo di ripartizione dei costi comuni che riduce drasticamente il ricorso alla materia prima come base di riferimento .

Le innovazioni introdotte debbono quindi essere valutate positivamente; tuttavia, non essendo stati ancora resi noti dal CIP i valori assegnati ai vari parametri non è possibile esprimere una valutazione sull'applicazione concreta del metodo. Inoltre, *non pare alla Commissione che il metodo abbia imboccato con la dovuta decisione la strada della valutazione della convenienza economica dei nuovi prodotti*, sulla base di calcoli (*costi-benefici, costi-efficacia*, ecc.) che mettano in luce i vantaggi in termini sia di effettiva efficacia del prodotto e sia per la gestione economica del Servizio Sanitario Nazionale.

È indispensabile ribadire, in ogni caso, che *la Commissione considera ragionevole il mantenimento di un regime di prezzi amministrati per tutti i farmaci prescrivibili a carico del SSN.*

La giustificazione dell'interferenza pubblica nella determinazione dei prezzi trova infatti sufficiente fondamento in due fenomeni concomitanti e non modificabili nel breve periodo che sono la rigidità della domanda e la presenza di imperfezioni nella concorrenza tra produttori.

La rigidità della domanda deriva dal ruolo prevalente del medico come ordinatore e del ruolo prevalente dello Stato come finanziatore della spesa farmaceutica. Il medico, decisore-non pagatore, si può assumere abbastanza sensibile all'onere che impone al proprio paziente in presenza di ticket ma ben poco sensibile all'onere imposto allo Stato. Pertanto finché lo Stato resterà il principale finanziatore della spesa farmaceutica, a causa dei noti problemi di equità che rimangono pur in una società ricca ed evoluta, risulterà troppo debole il calmiere ai prezzi imposto dal lato della domanda.

Ciò sarebbe irrilevante se il mercato fosse molto concorrenziale dal lato dell'offerta; ma la produzione di farmaci è caratterizzata da oligopoli; senza contare che, in numerosi casi, quando si tratti di un farmaco specifico contro una rilevante patologia, il produttore gode per più anni di una vera e propria rendita di monopolio.

Va comunque detto che è in continua dilatazione il mercato dei farmaci «generici» — così detti in quanto non più coperti da brevetto — rispetto ai quali il fattore concorrenza è da ritenersi possa operare in misura maggiore. Dall'altro lato, la crescita del reddito pro-capite e lo sviluppo della cultura medica potranno portare nel lungo periodo ad un maggior spazio decisionale diretto del paziente e soprattutto ad un suo maggiore coinvolgimento finanziario, rendendo relativamente più attento al costo il medico che prescrive i farmaci.

Nel lungo periodo quindi la politica di controllo pubblico dei prezzi può apparire sempre meno necessaria; per ora, tuttavia, va opportunamente mantenuta, in linea del resto con la maggioranza dei paesi europei, ma con l'intento di renderla sempre più selettiva. Al riguardo, anche se *appare inevitabile, per il momento, l'approccio analitico adottato in Italia per la fissazione dei prezzi, la Commissione considera il pericolo che esso comporti valutazioni insoddisfacenti.* In proposito la Commissione ritiene di poter suggerire, sulla base delle esperienze degli altri paesi, alcune varianti e integrazioni.

Proposte di integrazione del nuovo criterio

– In primo luogo, occorre sottolineare che la concessione di un prezzo elevato alla produzione per i nuovi farmaci non è l'unica forma di incentivazione alla ricerca concepibile; altri strumenti meno costosi per la finanza pubblica come la concessione di brevetti, la politica dell'immissio-

ne nel prontuario e degli incentivi al settore, possono essere efficacemente sperimentati.

– Poiché la politica dei prezzi elevati si è spesso tradotta in un incentivo alle spese promozionali da parte delle imprese farmaceutiche, anziché allo sviluppo della ricerca, la Commissione propone:

- di ridimensionare in modo significativo il ruolo di tale componente ai fini della determinzione del prezzo - attualmente specificato attraverso una funzione lineare delle spese generali; oppure:
- di adottare una politica fiscale più severa in relazione alla deducibilità delle spese di marketing.

– Mentre si esclude la liberalizzazione come principio generale si può, tuttavia, prevedere di estendere, laddove possibile, la concorrenza lasciando libere le imprese di praticare prezzi inferiori a quelli risultanti dall'applicazione delle formule fissate dalla legge. In certi casi il prezzo amministrato potrebbe, infatti, risultare inutilmente elevato agli occhi dell'impresa produttrice che potrebbe ritenere conveniente un prezzo più basso, capace di produrre una dilatazione più che compensativa della quantità venduta e di incrementare così il profitto totale. Si tratterrebbe di un caso di piena concordanza tra interesse privato e obiettivi sociali che sarebbe inutile contrastare se non nei casi in cui ciò fosse il risultato di evidenti forme di concorrenza «sleale».

Al fine di incrementare i benefici della concorrenza sarebbe poi opportuno *sviluppare in misura consistente il mercato dei prodotti «generici»* tramite:

- un allargamento della lista di tali prodotti prescrivibili a carico del Servizio sanitario;
- una maggiore rapidità delle procedure di registrazione;
- l'eliminazione del relativo ticket.

– Per la determinazione del prezzo delle nuove specialità, nonché per la revisione del prezzo di specialità già esistenti, occorre, a prescindere dalle caratteristiche della formula impiegata dal nuovo criterio, fare riferimento soprattutto:

- al *prezzo medio europeo*, con riferimento a realtà istituzionalmente confrontabili, come Gran Bretagna, Belgio, Spagna e Francia;
- al *prezzo dei prodotti «analoghi»* esistenti in Italia in modo da formare fasce di prodotti sostituibili e quindi pervenire ad un meccanismo di standardizzazione del rimborso, in qualche modo indipendente da quanto prescritto specificatamente dal medico;

- al *contenuto di «innovatività e ricerca»*, cioè il così detto fattore C2 della formula impiegata dal nuovo criterio.

– In merito a questo ultimo elemento, data la sua rilevanza, la Commissione ritiene che nell'accertamento del contenuto di *innovatività e ricerca* dei nuovi prodotti un ruolo più attivo debba essere svolto dalla stessa autorità regolamentatrice del prezzo. In particolare, la Commissione di fissazione dei prezzi che opera presso il Ministero dell'industria dovrebbe essere maggiormente responsabilizzata nella relativa decisione, stabilendo su tale questione una più stretta collaborazione con la Commissione tecnica che opera presso il Ministero della sanità.

– Per quanto riguarda, invece il prezzo dei prodotti già esistenti in commercio (e quindi anche gli «analoghi»), *si raccomanda di procedere gradualmente ad una loro revisione* che sia conforme, almeno in linea di principio, a criteri di *omogeneizzazione della struttura dei prezzi* (prezzi uguali per prodotti e comunque prezzi analoghi per prodotti non sostanzialmente dissimili). Un appropriato adeguamento dei prezzi delle vecchie specialità medicinali, secondo le procedure stabilite dal citato decreto sulla «Trasparenza», n. 79 del 1992, può contribuire ad evitare il pericoloso incentivo a creare pseudo-novità farmaceutiche al solo scopo di aumentare i prezzi. In ogni caso, il prezzo dei prodotti esistenti dovrebbe essere indicizzato automaticamente alla variazione dell'indice generale dei prezzi. Occorre quindi anche in futuro *evitare l'illusione di controllare la spesa pubblica attraverso meri interventi di blocco dei prezzi.*

– Un'ulteriore raccomandazione riguarda l'applicazione dei margini di distribuzione (per i grossisti e per i farmacisti) i quali, da un lato, accentuano, per la modalità di calcolo (una percentuale fissa sul ricavo industriale), le distorsioni esistenti nel vigente sistema dei prezzi, e, dall'altro, rendono molto elevata la quota che va alla spesa della distribuzione. Si potrebbe suggerire, al riguardo, *un cambiamento, sulla base dell'esperienza di altri paesi, verso un sistema regressivo volto a garantire margini decrescenti al crescere del ricavo atteso delle diverse specialità, a parità di incidenza complessiva.*

– Infine, una riflessione critica, più che una raccomandazione, è suggerita dall'inserimento nel nuovo metodo di determinazione del prezzo dei medicinali del *fattore correttivo* tendente a prendere in considerazione le ricadute sul resto dell'economia. Si fa, al riguardo, genericamente riferimento alla «complessa valenza economica del singolo prodotto farmaceutico», intendendo probabilmente la necessità di incentivare gli investimenti in attività di ricerca e produzione in Italia e contribuire ad un miglioramento della bilancia commerciale e tecnologica del settore. L'elemento da verificare in tale contesto è la compatibilità di una misura di

questo tipo con la logica di mercato unico europeo a cui dovrà ormai uniformarsi anche il comparto dei farmaci.

Questa considerazione, ad ogni modo, investe un problema di carattere generale, nel senso che, per quanto concerne l'intero meccanismo di determinazione del prezzo dei farmaci, è prevedibile che, in un prossimo futuro, verranno presi in considerazione e imposti sensibili processi di armonizzazione europea (cfr. il citato decreto sulla «Trasparenza», n. 79 del 1992, di attuazione della direttiva CEE). Per cui *il riferimento alle esperienze degli altri paesi europei e alla verifica delle compatibilità delle singole misure risulterà sempre più impellente.*

LA SPESA PER GRANDI ATTREZZATURE SANITARIE*

La spesa per attrezzature sanitarie a scopo diagnostico, terapeutico e riabilitativo, può essere stimata attorno a 1.600 miliardi di lire. Anche se non si tratta di una voce ad elevata incidenza sul totale della spesa sanitaria, essa incide significativamente sull'organizzazione ospedaliera e sulla spesa corrente. È quindi opportuno individuare criteri per un'efficiente politica di acquisto e di uso di tali attrezzature.

Le attrezzature sanitarie — e come parte «pesante» delle tecnologie mediche — si presentano a volte come strumenti di risparmio, più spesso però come strumenti diretti ad ampliare, sia pure a costi crescenti, la frontiera dell'intervento umano. A questa seconda categoria appartengono in particolare le grandi attrezzature — quali quelle per la ecotomografia, la tomografia assiale computerizzata, la risonanza magnetica, la litroturazione — che sono costose e soggette a rapida obsolescenza tecnica ma che ciò nonostante si sono rapidamente diffuse sotto l'impulso iniziale del settore privato e la successiva pressione dei pazienti e degli operatori del S.S.N.

In vari paesi — USA, Francia, Belgio, Svezia — il governo ha cercato di regolamentare coercitivamente la diffusione delle grandi attrezzature, in particolare attraverso la fissazione di rapporti minimi tra dotazione e popolazione o di tassi di utilizzazione minima da raggiungere prima dell'acquisto di ulteriori apparecchiature, a volte estendendo la regolamentazione anche al settore privato per contenere gli effetti del trascinamento. Nell'insieme questo approccio ha dato risultati poco soddisfacenti, o comunque meno soddisfacenti di quello che lascia libertà decisionale alle autorità sanitarie locali, sottoponendole però a rigorosi limiti di bilancio, cioè nel caso della Gran Bretagna.

In Italia si sono seguiti ambedue gli approcci, cercando anche di limitare l'accesso alle strutture convenzionate. L'esito è deludente e si spiega sia con la scarsa serietà dei vincoli di bilancio — regolarmente posti dapprima a livelli troppo bassi per essere presi sul serio dai responsabili

---

* Numero 8, settembre 1993 - a cura di G. Muraro. Il materiale di riferimento per la presente raccomandazione è costituito dal documento «Il controllo della spesa per le tecnologie mediche» promosso dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica e dal CRESA.

locali e quindi regolarmente violati, con regolare ripiano successivo del deficit — sia per le difficoltà a gestire un processo pianificatorio in tempi e modi compatibili con il veloce progresso tecnico e la rapida crescita della domanda sociale che caratterizza il settore, sia infine con il divieto posto dalla Corte costituzionale alle limitazioni poste all'accesso alle strutture convenzionate.

La Commissione formula sull'argomento le seguenti raccomandazioni.

1. Interventi del governo centrale

Tenuto conto che nello scenario definito dal decreto legislativo 30.12.1992 n. 502 il Governo centrale non può fissare tetti invalicabili di spesa mentre i grandi ospedali acquisiscono autonomia gestionale, occorre intervenire con strumenti che influenzino indirettamente le decisioni delle strutture operative. Ciò implica le seguenti linee di intervento a livello centrale:

a) definire realisticamente il peso da dare alle tecnologie in esame nella fissazione degli standard uniformi di assistenza da assicurare in tutto il territorio;

b) potenziare l'attività di sperimentazione delle tecnologie innovative e di diffusione rapida dei risultati;

c) attuare una politica di ticket quanto più estesa possibile sul piano oggettivo, in cambio di un'adeguata protezione a livello soggettivo;

d) incentivare i medici di base a non eccedere con le prescrizioni diagnostiche e terapeutiche che implicano l'impiego non necessario di tecnologie costose.

Il punto *a*) — standard nazionali — non richiede approfondimenti. Basta precisare che converrà che si tratti di una determinazione una tantum o almeno non soggetta ad aggiustamento annuale, poiché la logica del nuovo sistema di poteri nella medicina pubblica implica la libertà delle Regioni di definire i percorsi preferiti a partire dalla base nazionale definita inizialmente e poi aggiornata solo per tener conto della dinamica dei prezzi.

Sul punto *b*) — valutazione clinico-economica delle nuove attrezzature — bisogna dire che occorre mettere in moto processi di analisi approfonditi e tempestivi, con una immediata diffusione dei risultati. La funzione può essere affidata ad una autorevole istituzione nazionale (ad esempio l'Istituto Superiore di Sanità), anche avvalendosi della collaborazione di Centri ed Istituzioni Specializzate, il quale:

– svolga direttamente tali attività di valutazione;

– coordini l'attività svolta a livello periferico presso le strutture del S.S.N. e altre istituzioni;

– finanzi lo sviluppo di tali attività;

– diffonda in modo capillare ed accessibile agli operatori (in modo particolare ai medici) i risultati delle valutazioni (nel breve periodo ciò potrebbe avvenire finanziando la traduzione e la divulgazione di studi stranieri).

Sul punto *c*) — in tema di ticket — si conferma la necessità di una loro applicazione anche ai servizi diagnostici «superiori» forniti dalle nuove attrezzature, considerando che la domanda in questione appare elastica al prezzo e al reddito, se non altro per la presenza di servizi sostitutivi di qualità inferiore ma spesso più che adeguati al problema in esame.

Sul punto *d*) — appropriata incentivazione ai medici di famiglia — tipici ordinatori di spesa nei settori della diagnostica è da raccomandare il monitoraggio delle prescrizioni, con conseguente avviso di comportamenti anomali.

2. **Interventi a livello regionale**

La Commissione raccomanda di:

a) elaborare tempestive indicazioni sui criteri di acquisto uso e finanziamento delle grandi attrezzature, criteri che le USSL e le aziende ospedaliere dovranno fare propri nell'ambito dei piani di investimento previsti dall'art. 5 del D.I. 502/92;

b) stabilire tariffe per le prestazioni connesse con le grandi attrezzature che siano coerenti con il livello di uso delle attrezzature stesse considerato appropriato, alla luce dei costi stimati e della domanda sociale prevista;

c) definire il finanziamento regionale concesso alle USL e alle aziende ospedaliere ex art. 4, c.7a del D.L. 502/92 (percentuale tra il 30 e l'80% dei costi complessivi delle prestazioni, sulla base della contabilità) in modo da scoraggiare l'eccessiva dotazione di grandi attrezzature, in particolare evitando di riconoscere percentuali più elevate a USL e aziende ospedaliere con un tasso d'impiego inferiore allo standard;

d) promuovere una politica di acquisti a livello regionale, attraverso l'aggregazione volontaria delle domande locali e l'effettuazione di gare di importo complessivo maggiore e con importi unitari inferiori rispetto all'acquisto di una singola attrezzatura.

IL CONTENIMENTO DELLA SPESA OSPEDALIERA*

L'assistenza ospedaliera è la componente di gran lunga più importante della spesa sanitaria: negli anni '80 e nella prima parte degli anni '90 la spesa per gli ospedali costituisce una quota pari a circa il 50% della spesa sanitaria pubblica. Nel 1992, essa ha assorbito 48.375 miliardi, su una spesa sanitaria (corrente) pubblica complessiva di 94.911 miliardi. Della spesa ospedaliera, circa l'85% riguarda gli ospedali pubblici, la parte restante le case di cura convenzionate. Dal punto di vista della classificazione economica, la spesa ospedaliera presenta essenzialmente due componenti: redditi da lavoro dipendente e consumi intermedi, delle quali la prima costituisce circa il 70% del totale.

1. Offerta di posti-letto, efficienza e costi delle strutture ospedaliere

Gli ospedali pubblici sono in Italia 1191 con oltre 290.000 posti-letto; ad essi vanno aggiunte le 566 cliniche private convenzionate che con i loro 57.000 posti-letto coprono oltre il 16% dell'offerta nazionale totale, ma non possono considerarsi, data la scarsa presenza in molte discipline, alternative agli ospedali pubblici.

L'analisi empirica dell'esperienza italiana mostra che la variabile più significativa della spesa ospedaliera è l'offerta di posti-letto, di conseguenza, se si vuole ridurre la spesa il modo più immediato è disinvestire nella capacità produttiva degli ospedali. A tale proposito, la legge 23 dicembre 1993, n. 537 (collegata alla finanziaria del 1994) fissa, quale variabile-obiettivo strategica, la dotazione media dei posti-letto ospedalieri in 5,5 per 1000 abitanti (art. 8). Attualmente (dati 1990) la media nazionale risulta di 6,1 posti-letto per 1000 abitanti, di cui 5,1 negli ospedali pubblici (esclusi i policlinici universitari, gli istituti scientifici e gli ospedali ecclesiastici classificati). L'offerta di posti-letto presenta, tuttavia, una grande variabilità tra le varie regioni. Per quanto riguarda gli ospedali pubblici, si collocano

* Numero 2 ottobre 1994 - a cura di A. Petretto e G. Pisauro. Il materiale di riferimento di questa Raccomandazione è costituito dalla ricerca Variabilità dei costi di erogazione dei servizi ospedalieri tra le Regioni, di V. Mapelli e P. Porcedda.

su livelli superiori alla media nazionale le regioni del Nord-Est (con una punta massima di 7,6 posti-letto in Friuli Venezia Giulia), la Toscana, le Marche e l'Abruzzo; sui livelli più bassi troviamo Molise e Campania (quest'ultima con 3,2 posti-letto). Nel complesso, considerando insieme offerta pubblica e privata convenzionata — quest'ultima maggiormente presente nel Lazio (2,7 posti-letto) e in quasi tutte le regioni meridionali — si pongono su livelli superiori alla media (fino a toccare punte superiori a 8 posti-letto) le stesse regioni che presentano una più elevata offerta pubblica e, inoltre, la Puglia e la Calabria. Su livelli relativamente bassi di offerta complessiva (4-4,5 posti-letto) si trovano Molise e Campania. Va notato che la mobilità ospedaliera interregionale non segue esattamente il *pattern* dell'offerta di posti-letto: la Lombardia con un'offerta inferiore, seppure di poco, alla media presenta il saldo positivo della mobilità più rilevante (circa 50.000 giornate di degenza nel 1990); al contrario, Abruzzo, Puglia e Calabria con un'offerta superiore alla media presentano un saldo negativo (al pari di tutte le regioni meridionali).

Come accennato, l'offerta del privato convenzionato non può considerarsi alternativa a quella degli ospedali pubblici, sia perché fortemente concentrata nelle aree urbane sia per l'assenza in molte branche di un'adeguata offerta di posti-letto. Mentre gli ospedali pubblici hanno una prevalente diffusione dei posti-letto nei settori della terapia intensiva, delle discipline ad elevata e media intensità di cura e nelle specialità di base a media e larga diffusione, le case di cura convenzionate sono presenti soprattutto in discipline (quali riabilitazione e lungodegenza, angiologia, psichiatria) a relativamente bassa intensità di cura e a degenza lunga.

Per quanto riguarda l'efficienza delle strutture ospedaliere, questa può essere adeguatamente misurata sulla base di alcuni indici ormai tradizionalmente usati come la *degenza media*, il *tasso di occupazione dei posti-letto*, il *tasso di rotazione* (il numero di pazienti che mediamente transita in ogni letto in un anno) e l'intervallo di turnover (il tempo medio che intercorre tra un ricovero e l'altro). Da un confronto omogeneo tra diverse realtà istituzionali, che esclude le divisioni a più lunga degenza e quelle non esistenti presso le case di cura, risulta la seguente situazione sintetica:

	Ospedali pubblici	Case di cura convenzionate
degenza media (giorni)	8,5	10,6
tasso di occupazione (%)	69,1	87,0
tasso di rotazione (pazienti)	29,8	29,9
intervallo di turnover (giorni)	3,8	1,6

La *durata media della degenza* presso gli ospedali pubblici risulta dunque inferiore del 20% circa a quella delle case di cura convenzionate (si ricorda che queste ultime, essendo finanziate con il sistema della *diaria onnicomprensiva*, hanno incentivo a prolungare le degenze) e il *tasso di occupazione* dei posti-letto è inferiore di ben 18 punti percentuali. Tuttavia, se si ipotizzasse che i ricoveri nelle istituti convenzionati avessero la stessa degenza media degli ospedali pubblici, il loro tasso di occupazione scenderebbe al 69,5%. Il *tasso di rotazione* è identico tra i due settori e i giorni «oziosi» (*intervallo di turnover*) tra un ricovero e l'altro sono più che doppi negli ospedali pubblici. Nel complesso, l'impressione è di una buona efficienza tecnica degli ospedali pubblici, viziata, tuttavia, da un eccesso di capacità produttiva (che si manifesta attraverso un basso indice di occupazione e un elevato intervallo di turn-over). Al contrario, le case di cura convenzionate sembrano mantenere elevato l'utilizzo della capacità produttiva attraverso un prolungamento, forse non necessario, della degenza media.

Il quadro complessivo fornito dagli indicatori di efficienza degli ospedali pubblici nasconde una notevole variabilità territoriale. Un confronto tra le regioni, effettuato a parità di struttura per discipline mediche, mostra che solo Lombardia, provincia di Bolzano, Emilia-Romagna e Umbria presentano valori di tutti i quattro indici di efficienza migliori della media nazionale. Buona o discreta appare la situazione di Valle d'Aosta, Toscana, Lazio e Molise. Le regioni del Sud sono, invece, accomunate da una degenza media breve e da un buon indice di rotazione, ma da un tasso di utilizzo relativamente basso e, di conseguenza, da un elevato intervallo di turnover. Sorprende che in queste regioni, la scarsità di posti-letto si accompagni a un loro basso utilizzo. La spiegazione più convincente sembra risiedere nella scarsa fiducia di cui godono gli ospedali di queste regioni, che trattano prevalentemente casi di natura più semplice, e nel conseguente flusso di pazienti verso altre regioni, cui si è accennato in precedenza.

Nonostante la dotazione di personale per posto-letto sia regolata da leggi nazionali esiste una marcata variabilità tra le regioni: si va da un massimo di 2,1 in Lazio ad un minimo di 1,4 in Abruzzo. All'aumentare della dotazione di personale, la produttività del lavoro tende a diminuire: Lazio, Campania e Calabria che hanno la più alta intensità di personale per posto-letto, presentano la più bassa produttività per addetto. Quest'ultima varia tra il massimo dell'Emilia-Romagna (181 giornate di degenza e 18,1 ricoveri per addetto) e il minimo della Campania (127 giornate e 12,7 ricoveri per addetto). È di un certo interesse l'esistenza di una relazione inversa tra offerta di posti-letto (relativamente alla popolazione) e dotazione di personale; ciò contribuisce ad abbassare la produttività del personale, in termini di giornate di degenza per addetto, e induce a ritenere ingiustificata l'eccedenza di personale nelle regioni del Sud, più povere di ospedali.

Anche i costi unitari sono distribuiti in modo profondamente diseguale nel territorio. Il costo per giornata di degenza negli ospedali pubblici è nella media nazionale di 430.000 lire, mentre è di 190.000 lire nelle case di cura convenzionate; il costo per ricovero è di circa 4,3 milioni negli ospedali pubblici e di circa 3,2 milioni nelle case di cura. Naturalmente, queste differenze risentono in misura determinante della diversa tipologia di prestazioni ospedaliere - la composizione dei casi trattati, il cosiddetto case-mix - praticate nelle strutture pubbliche e in quelle private. Un confronto interregionale dei costi medi (dei soli ospedali pubblici) è stato reso possibile standardizzando i dati regionali rispetto alla distribuzione dei ricoveri tra le discipline mediche. In tal modo la variabilità residua è essenzialmente imputabile soltanto al case-mix all'interno delle singole discipline, alla qualità del servizio e alla inefficienza tecnica. Considerando il costo medio per giornate di degenza, si va dalle 420 mila lire circa della Campania alle 278 mila lire della Valle d'Aosta, contro una media per il campione considerato di 351 mila lire; con riferimento ai ricoveri, il costo medio varia tra i 4,5 milioni del Lazio e i 3,1 milioni della Valle d'Aosta, con una media campionaria di 3,8 milioni. I costi per ricovero sono superiori alla media nazionale in Piemonte, Veneto, Liguria, nelle regioni del Centro e in Campania. I costi più bassi si riscontrano, oltre che in Valle d'Aosta, in Abruzzo e Emilia-Romagna; quest'ultima regione è anche la sola a presentare un costo inferiore a quello delle case di cura convenzionate. Anche ammettendo una certa differenza nella composizione dei casi trattati negli ospedali delle varie regioni, è ragionevole ritenere che vi sia un forte dislivello di efficienza tecnica e/o di qualità del servizio.

Sulla base di queste indicazioni, la Commissione ritiene di raccomandare due linee di tendenza per contenere la spesa ospedaliera:

1) un diffuso processo di 'deospedalizzazione' dell'assistenza sanitaria che vada nella direzione di tecniche più flessibili ed agili di erogazione dei servizi, a parità di risultati terapeutici;

2) una ridefinizione delle strutture organizzative e dei meccanismi di finanziamento degli ospedali pubblici e privati che contengano efficaci elementi di incentivazione alla riduzione dei costi.

2. La «deospedalizzazione» dell'assistenza sanitaria

Con questo termine si indicano due connessi aspetti di razionalizzazione dell'offerta ospedaliera:

1) la riduzione della capacità produttiva degli ospedali;

2) una politica del personale che induca ad un ridimensionamento degli organici e a una più coerente distribuzione territoriale.

In merito al primo punto, le regioni dovranno adeguarsi alle indicazioni della legge di accompagnamento della finanziaria 1994, predisponendo programmi in tale direzione. Al riguardo

• la *riduzione*, anche in termini modesti, *dei fenomeni della cosiddetta «ospedalizzazione impropria»*, che si traducono in degenze di durata abnorme, consente di prevedere un consistente aumento dell'indice di rotazione. Per la Toscana è stato per esempio dimostrato che il riallineamento di quei ricoveri (circa l'1% del totale) che presentano caratteristiche «impropriamente» ospedaliere, entro le durate medie della degenza registrate per il totale dei ricoveri, comporta una riduzione del fabbisogno di posti-letto di circa il 10%.

Altro notevole indicatore di aree improprie di utilizzo dell'ospedale è fornito da un basso «tasso operatorio» delle discipline delle aree chirurgiche. Sempre in Toscana è stato rilevato che circa la metà dei ricoveri in tale aree si conclude senza alcuna procedura operatoria, significando un'utilizzazione dei reparti che per circa la metà è destinata o ad approfondimenti diagnostici o ad altre procedure di trattamento, che non sono tipiche dell'area di ricovero, o che potrebbero essere risolte in altra sede. Pertanto

• un *riallineamento del tasso operatorio verso valori più elevati*, comporterebbe un'ulteriore riduzione del fabbisogno; un valore di questo indicatore tra il 60 e il 70% comporterebbe, in una realtà come quella toscana, un'ulteriore riduzione del fabbisogno di posti-letto di circa il 15%.

Le metodologie per individuare i settori in cui operare il ridimensionamento si fondano essenzialmente su tre indirizzi generali di riorganizzazione ospedaliera:

1) l'adeguamento del livello organizzativo tramite l'applicazione del criterio delle soglie minime (stabilendo che la struttura operativa per la medicina e la chirurgia generale deve essere di almeno un certo numero di casi/anno, ad esempio 1000, e di circa la metà per le rimanenti discipline);

2) l'estensione delle tecniche di trattamento alternativo alla ospedalizzazione a ciclo continuo, come le attività di day-hospital e l'ospedalizzazione domiciliare;

3) il superamento del concetto di ospedale unico e la sua sostituzione con quello di rete integrata di presidi che meglio consenta di inquadrare i ruoli differenziati svolti dalle strutture.

• La Commissione ritiene che *una riduzione delle dotazioni di posti-letto tra il 20 e il 30% sull'intero territorio nazionale consentirebbe di determinare un assetto strutturale più agile dell'attuale senza alcun pregiudizio del-*

l'utenza. Inoltre, un tale contenimento della dotazione, accompagnato da una riallocazione e riduzione del personale, avrebbe evidenti effetti benefici sulla spesa ospedaliera.

Il problema sta nella corretta individuazione dei posti-letto da eliminare. Si dovrebbe rivolgere l'attenzione a situazioni, ospedali o singoli reparti, che operano al di sotto di determinati tassi di efficienza (in relazione al numero di casi/anno trattati e al tasso di utilizzo dei posti-letto), tendendo verso una equilibrata distribuzione delle strutture nel territorio. Non sembra, al contrario, proficua la scelta di eliminare semplicemente le strutture «piccole», contenuta nel disegno di legge collegato alla finanziaria 1995, che prevede la chiusura, con alcune eccezioni, di ospedali sotto lo standard di 120 posti-letto; si tratta di 366 strutture che nell'insieme presentano un numero medio di 1.711 ricoveri e un tasso di utilizzo dei posti-letto del 75,4%, ben superiore alla media nazionale.

Per quanto concerne le possibili riduzioni di personale, laddove specificamente in esubero come per molti degli ospedali del Mezzogiorno,

- la Commissione reputa che *una certa mobilit possa essere favorita dalla nuova disciplina che regola, pur con non poche contraddizioni, il rapporto di lavoro del personale dipendente dalle Unità sanitarie locali (USL) e dagli ospedali del Servizio sanitario nazionale (SSN)*. È previsto, infatti, un contratto di lavoro di diritto privato «integrato» con norme di carattere pubblicistico che, tra l'altro, stabiliscono l'incompatibilità del rapporto di lavoro con il SSN con le attività svolte privatamente.

3. I processi di aziendalizzazione e riorganizzazione delle strutture ospedaliere

Una delle cause più evidenti della crisi del SSN italiano è certamente rappresentato dal sostanziale «fallimento» delle USL, quali livello di governo decentrato della sanità e di organizzazione della produzione dei servizi sanitari. Tra gli svariati motivi, alcuni sono associati alle caratteristiche del settore sanitario (asimmetria informativa tra utenti e produttori, funzione distorsiva del terzo-pagatore, effetti di «induzione» della domanda, ecc.), altri riguardano l'applicazione alla sanità delle principali contraddizioni e distorsioni che sono generate da una organizzazione monopolistica pubblica, quando i meccanismi istituzionali che la regolano e la finanziano non tengono adeguatamente conto della struttura e della distribuzione degli incentivi degli agenti che vi operano.

La crisi generale delle USL ha coinvolto gli ospedali quali strutture principali di erogazione gestite da queste amministrazioni; oltre tutto

i centri di costo relativi agli ospedali sono sostanzialmente «scomparsi», sia sotto il profilo delle responsabilità gestionali che della contabilità, all'interno delle USL di riferimento.

Il D. Lgs. n. 502 del 30 novembre 1992 - e le successive modifiche di cui al D. Lgs. n. 517 del 1993 - hanno apportato alcune importanti innovazioni all'organizzazione delle unità pubbliche del SSN (USL, ospedali e altri presidi) che si sostanziano in tre fondamentali elementi (la cosiddetta aziendalizzazione):

1) L'indicazione della USL come azienda, ente strumentale della regione (cui è fatto divieto di ricorrere all'indebitamento, salvo specifici casi). Le USL (articolate in distretti), di norma, dovrebbero coincidere con il territorio delle province. La responsabilità della gestione è attribuita a un direttore generale, nominato dal presidente della Giunta regionale o provinciale tra gli iscritti a un elenco predisposto dal Ministero della sanità, cui accedono a domanda candidati con specifici requisiti e competenze. Viene inoltre prevista l'istituzione di un organismo di consulenza (consiglio dei sanitari) e di uno di vigilanza (collegio dei revisori).

2) La possibilità di trasformare alcuni ospedali di particolare rilevanza in azienda ospedaliera con struttura amministrativa analoga a quella prevista per le USL Gli ospedali non costituiti in azienda ospedaliera conservano la natura di presidi dell'USL e sono gestiti da un dirigente medico. Per quanto riguarda il loro finanziamento, questo è assicurato dai trasferimenti dalle regioni e dalle quote di partecipazione alla spesa dovute dai cittadini. Il bilancio deve chiudere comunque in pareggio; gli avanzi possono essere utilizzati per investimenti o per forme di incentivazione del personale, mentre eventuali disavanzi comportano la revoca dell'autonomia aziendale.

3) L'obbligo per le regioni di definire le linee dell'organizzazione dei servizi, con particolare riguardo al controllo di gestione e alla qualità delle prestazioni. A tal fine, l'introduzione di specifici indicatori dovrebbe consentire alle regioni di svolgere attività di verifica della qualità e della quantità delle prestazioni rese.

- L'ultimo punto richiede, a giudizio della Commissione, l'obbligo di costituire in ciascun ospedale un articolato sistema contabile comprendente la *contabilità per centri di costo*, la *contabilità di magazzino* e la *contabilità dei costi ammortizzabili.*

- La Commissione ritiene che *queste misure vadano certamente nella direzione auspicata ma rischiano di rimanere vane se non saranno accompagnate da meccanismi di finanziamento in grado di incentivare gli operatori chiamati ad attuarle.*

In particolare, la struttura del sistema di pagamento dei produttori ha grande rilevanza ai fini dell'efficacia del controllo della spesa. Per quanto riguarda le case di cura private convenzionate, la convenzione-tipo (DPCM 20 ottobre 1988) tra USL e istituzioni sanitarie private prevede la corresponsione da parte del SSN di una diaria (per giornata di degenza), la cui misura è stabilita ogni anno mediante trattativa tra regione e associazioni dell'ospedalità privata. La diaria è determinata con riferimento alla spesa media sostenuta dalla regione per il finanziamento di analoghi servizi prestati dagli ospedali pubblici, tenuto conto di tutti gli oneri (personale, diagnosi, ecc.) che concorrono alla formazione del costo complessivo ospedaliero. In altre parole, il pagamento dovrebbe coprire tutti i costi sostenuti dalla clinica convenzionata, nei limiti in cui questi siano «simili» a quelli degli ospedali pubblici, i quali sono invece finanziati con trasferimenti a copertura integrale dei costi. Per inciso, l'assenza di una contabilità per centri di costo (reparti) degli ospedali pubblici fa sì che il termine di riferimento per la determinazione della diaria — i costi di servizi analoghi negli ospedali pubblici — sia puramente teorico. Naturalmente ci si aspetterebbe che l'effetto di un tale sistema di pagamento sia quello di indurre le cliniche convenzionate ad allungare la durata delle degenze e, in effetti, la degenza media nelle case di cura private risulta, come abbiamo visto, superiore di circa un quarto rispetto agli ospedali pubblici. Questi ultimi, dal loro canto, sono finora finanziati sulla base del costo degli input utilizzati, vale a dire a piè di lista, un sistema che non incentiva certo l'utilizzo più oculato delle risorse (ma d'altronde non incentiva neanche a prolungare le degenze).

Nel prossimo futuro, tuttavia, questo sistema di pagamento è destinato a subire profonde modifiche. Secondo il D. Lgs. 502, le USL dovranno avere con tutti i soggetti privati convenzionati «rapporti fondati sulla corresponsione di un corrispettivo predeterminato a fronte della prestazione resa» (art. 8, c. 5). A tal fine, il decreto del Ministro della sanità del 15 aprile 1994 stabilisce i criteri generali per la fissazione delle tariffe massime delle prestazioni. Il modello seguito è quello americano dei *Diagnostic related groups*. Per ogni ricovero compreso in uno dei 492 raggruppamenti omogenei di diagnosi verrà rimborsata una tariffa fissa pari a un costo standard di produzione, che dovrà essere calcolato dalle regioni sulla base dei costi rilevati presso un campione di soggetti erogatori. Gli episodi di ricovero che presentino una durata, in termini di giornate di degenza, superiore a una soglia prefissata riceveranno un rimborso maggiorato.

Lo stesso sistema verrà applicato al finanziamento delle istituzioni pubbliche. Presumibilmente le tariffe saranno impiegate per ripartire le risorse e compensare la mobilità tra regioni e tra USL, svolgendo il ruolo

di costi standard che consentano l'attribuzione delle risorse sulla base del volume di output e non, come avviene attualmente, degli input.

In generale, vi sono due modelli polari di pagamento dei soggetti erogatori, a seconda del grado con cui, al margine, incrementi di costo sono sopportati dal produttore del servizio o dall'ente finanziatore. A un estremo, vi è un sistema di pagamento — che possiamo definire come *retrospettivo* — che copre tutti i costi del produttore; la diaria per le prestazioni delle cliniche private ricade in questo modello (come, naturalmente, il pagamento a piè di lista adottato per gli ospedali pubblici). Con tali forme di rimborso, il costo del trattamento di un paziente è sopportato interamente dal finanziatore. All'altro estremo, vi è un sistema di pagamento *predeterminato* che per ogni caso trattato rimborsa al produttore una cifra prefissata; rientrano in questo modello il nostro sistema capitario di compenso dei medici generici, un sistema di tariffe per tipo di intervento quale quello dei *Diagnostic Related Groups* adottato negli Stati Uniti dai programmi pubblici *Medicare* e *Medicaid* per rimborsare gli ospedali, il sistema di pagamento capitario per assistito adottato negli Stati Uniti dalle *Health Maintenance Organizations*. Con un rimborso predeterminato, i costi sono sopportati, al margine, interamente dai produttori: se il costo del trattamento di un paziente aumenta di una lira, le entrate nette del produttore diminuiscono di una lira.

Il sistema retrospettivo dà incentivo ai produttori a fornire il livello di servizi desiderato dai pazienti, quale che esso sia. La presenza di un terzo pagante fa sì che dal lato della domanda i consumatori non percepiscano alcun vincolo di bilancio (ammettendo che non vi siano forme di compartecipazione ai costi, quali ticket, franchigie, ecc.), il rimborso retrospettivo ai produttori rende anche questi ultimi indifferenti al costo dei servizi forniti. Inoltre, se i consumatori non sopportano il costo del servizio, l'introduzione di elementi di concorrenza tra i produttori avrebbe come effetto una crescita ulteriore dei costi. Non avendo senso una concorrenza sui prezzi, in presenza di un terzo pagante, la competizione tra i produttori riguarderà la qualità del servizio fornito; con un rimborso retrospettivo vi sarà ogni incentivo a fornire le cure più costose, basate sulle tecnologie più all'avanguardia.

Il passaggio a un sistema di pagamento predeterminato modifica profondamente gli incentivi dei produttori. Si consideri ad esempio un paziente ricoverato per un particolare intervento chirurgico. Con il sistema retrospettivo, l'ospedale riceve finanziamenti aggiuntivi per ogni giornata ulteriore di degenza, per ogni test diagnostico effettuato, ecc. Con il rimborso predeterminato, l'ospedale riceve un pagamento fisso pari al costo medio nazionale dei ricoverati con quella particolare patologia; se il paziente resta a lungo in ospedale o se riceve trattamenti particolarmente

costosi, l'ospedale subirà una perdita su quel paziente. Il rimborso predeterminato ha tuttavia effetti negativi sull'erogazione di servizi sanitari: incentiva gli ospedali a respingere i pazienti «difficili», che ci si può attendere produrranno una perdita e forniranno meno cure (o cure di qualità inferiore) ai pazienti ricoverati.

• La Commissione ritiene che sia preferibile un *sistema di pagamento misto, che comprenda sia un elemento prefissato sia uno commisurato ai costi effettivi del produttore*, in modo da favorire la responsabilit finanziaria dei produttori, attenuando nel contempo gli incentivi ad abbassare la qualit dei servizi forniti, impliciti negli schemi di finanziamento predeterminato. Sotto questo profilo la Commissione reputa che i sistemi adottati in Italia per il finanziamento degli ospedali siano senz'altro suscettibili di miglioramento; in particolare ritiene che *il finanziamento a piè di lista delle istituzioni pubbliche e il rimborso delle cliniche convenzionate basato sulla diaria favoriscano livelli eccessivi di spesa.* A questo riguardo, i principi stabiliti dal D. Lgs. 502 sembrano andare nella direzione giusta, quella di introdurre elementi di rimborso prefissato.

Tuttavia, *è importante che l'applicazione concreta da parte delle Regioni dei criteri per la fissazione delle tariffe delle prestazioni confermi questa modifica di prospettiva.*

A questo proposito, emergono alcune perplessità. La prima riguarda la capacità delle regioni di calcolare e aggiornare migliaia di costi standard, a fronte dell'attuale quadro, certamente insoddisfacente, delle informazioni disponibili su attività, personale, costi del sistema sanitario. La seconda l'incongruenza di un sistema di tariffe differenziate per Regioni, a fronte di remunerazioni degli input di lavoro (che per la spesa ospedaliera rappresentano il 70% del totale) fissate a livello centrale. Se si ricordano le forti differenze interregionali dei costi, illustrate in precedenza, si comprende come ciò possa condurre alla perpetuazione di situazioni di inefficienza.

LA SPESA PUBBLICA PER FARMACI E PER L'ASSISTENZA MEDICA*

Premessa

La presente raccomandazione è riferita alla razionalizzazione della spesa pubblica per l'assistenza farmaceutica e per le retribuzioni dei medici generici.

Per quanto riguarda la spesa farmaceutica vale la pena di ricordare come nei paesi industrializzati il suo contenimento sia perseguito attraverso quattro canali fondamentali: (*i*) la compartecipazione alla spesa da parte del cittadino-paziente; (*ii*) l'adozione di liste di farmaci assistiti e non dal Servizio sanitario nazionale (Ssn); (*iii*) i metodi amministrativi di determinazione del prezzo alla produzione e al consumo dei farmaci; (*iv*) la responsabilizzazione economica della classe medica e l'educazione sanitaria del paziente. La presente raccomandazione si riferisce esclusivamente a quest'ultimo canale.

Per quanto riguarda la *spesa per l'assistenza medica generica*, il tipo di interventi è strettamente connesso ai termini con cui è caratterizzata la convenzione che definisce il rapporto di lavoro tra medici generici e SSN, pertanto è in questo senso che la raccomandazione rivolgerà i suggerimenti.

1. Le determinanti della spesa

1.1 *La spesa farmaceutica*

L'indirizzo governativo in materia di spesa farmaceutica è quello di stabilire precisi limiti alla spesa complessiva, che per il periodo 1995-'97 sono fissati in 9.000 miliardi per anno (art. 7 legge n. 724/94 di accompagnamento alla finanziaria per il 1995). Rispetto a questi limiti, la spesa di 12 mila miliardi del 1993 rende necessaria la definizione di meccanismi di contenimento più incisivi di quelli esistenti.

---

* Numero 1, marzo 1995 - a cura di V. Patrizii e A. Petretto.

A questo fine è utile osservare che i 12 mila miliardi del 1993 non si distribuiscono fra le regioni in modo rispondente alle dimensioni demografiche: in generale al Sud la spesa pro-capite è sensibilmente più alta che al Nord. Le cause che spiegano le differenze regionali sono[1]:

– *il numero dei medici di base (in termini di pro-capite)*. Nelle zone in cui vi è un maggior numero di medici pro-capite, vi è pure, a parità di altre condizioni, una maggiore spesa farmaceutica pro-capite. È plausibile che questo dipenda da minori costi, in termini di tempi di attesa e di altri costi di accesso, delle visite mediche ambulatoriali.

– *le quote di partecipazione alla spesa*, comunemente indicate come tickets. Sebbene le quote di partecipazione siano uniformi sul territorio, il differenziale regionale dipende dalla quantità, dalla tipologia delle esenzioni e dal diverso peso attribuibile al fenomeno di trasferimento di prescrizione dai cittadini non esenti a quelli esenti.

– *lo stato di salute della popolazione*. Si è constato che la variabili che meglio rendono l'effetto dello stato di salute della popolazione è la quota degli anziani sul totale della popolazione.

1.2 *La spesa per la medicina generica*

La spesa pubblica per l'assistenza medica si aggira intorno al 14% della spesa sanitaria pubblica. Meno della metà di questa spesa è destinata all'assistenza pubblica di base, ripartendosi fra medicina generica, pediatria e guardia medica, il resto è destinata l'assistenza specialistica.

La spesa per l'assistenza di medicina generale è formata dall'insieme dei compensi e dai relativi contributi assistenziali e previdenziali corrisposti ai medici, in base ad una convenzione che trae le basi normative dalla legge n. 833 del 1978. L'ultima convenzione, scaduta nel 1991, è stata di fatto prorogata e per il suo rinnovo sono attualmente in corso le trattative tra le parti.

Nonostante la convenzione sia unica sul territorio nazionale, il costo per medico differisce tra regioni per almeno tre ordini di motivi[2]:

a) il sistema capitario rende la remunerazione del medico dipendente dal numero degli assistiti;

---

[1] I risultati riferiti sono quelli contenuti in A. Leva, L'assistenza farmaceutica: un modello interpretativo della variabilità regionale, Commissione tecnica per la spesa pubblica, Ministero del tesoro, Roma, 1995, mimeo.

[2] I risultati riferiti sono quelli contenuti in L. Sessa, La spesa sanitaria pubblica in Italia: l'assistenza medico generica, Commissione tecnica per la spesa pubblica, Ministero del tesoro, Roma, 1995, mimeo.

b) le prestazioni accessorie, remunerate in aggiunta alla quota capitaria, costituiscono un altro fattore di differenziazione;

c) esiste una discrezionalità a livello locale circa il grado di applicazione degli istituti previsti dalla convenzione.

La *quota capitaria* dipende dalla quota di assistiti compresi fra i primi 500, dall'anzianità media di laurea del medico, dall'appartenenza a studi medici di gruppo, dal regime di piena disponibilità. Il *numero di assistiti per medico* è il principale fattore esplicativo della variabilità regionale del costo per medico. Sono le regioni settentrionali a statuto speciale quelle con i valori più alti di assistiti per medico e quindi con le più alte remunerazioni per medico. Simmetricamente, al Sud si trovano le regioni con la minore media di assistiti per medico, e dove quindi la remunerazione per medico è più bassa.

Il numero di assistiti per medico dovrebbe essere in tutte le regioni pari al rapporto stabilito di 1 medico per ogni 1.000 assistiti, ma numerosi fattori contribuiscono a fare deviare dalla regola. Un medico in servizio può avere fino a 1.500 assistiti. Inoltre, al fine di assicurare l'assistenza in zone disagiate, quali quelle montane, sono previste deroghe che portano il massimale a 1.800 assistiti. Deroghe settoriali consentono ai medici di istituzioni pubbliche diverse dal SSN o con altro lavoro esterno di essere convenzionati con un massimale di assistiti inferiore a 1.500.

La variabilità dovuta alle *prestazioni accessorie* dipende dal numero e dal tipo di prestazioni che vengono effettuate (le prestazioni di particolare impegno professionale e di assistenza programmata) oppure da specifiche caratteristiche del servizio prestato (dotazione di attrezzature professionali, di computer, di collaboratori di studio).

Infine, il terzo fattore di variabilità riguarda il *grado di applicazione locale degli istituti previsti in convenzione*. Mentre in alcune regioni le voci accessorie sono presenti ed in misura cospicua, in altre, alcune di queste voci, ma talvolta tutte, sono assenti perché non applicate, per motivi quali l'insufficienza delle risorse finanziarie, sospetti di abusi, conflitti distributivi, mancanza del programma locale di assistenza a non ambulabili, convenzione scaduta.

2. **Le raccomandazioni**

2.1 *La spesa farmaceutica*

Un ruolo di primaria importanza sulla spesa pubblica per l'assistenza farmaceutica è svolto dalle condizioni di offerta, per una parte sinte-

tizzate dalla relativa abbondanza di medici per assistito, per un'altra parte determinate dalla quota di partecipazione alla spesa. I medici, soprattutto, hanno un peso determinante; in particolare, in presenza di un numero relativamente alto di medici pro-capite, e a parità di stato di salute dei pazienti, maggiore è la spesa farmaceutica pro-capite. Questo risultato spinge a considerare con favore quelle disposizioni legislative, o comunque amministrative, tese a porre un vincolo sui medici relativamente all'ammontare e al costo dei farmaci prescritti.

1. Un provvedimento che spinga i medici a limitare la richiesta di medicinali sarebbe dunque auspicabile. L'idea è quella di prevedere forme di intervento che incentivino in modo specifico i medici a limitare la richiesta dei farmaci. Occorre peraltro dire che una forma generica di questo tipo è presente nella legislazione italiana almeno da dieci anni, senza che abbia però sortito alcun concreto risultato. Bisogna quindi procedere nella direzione di stabilire meccanismi più cogenti. Si hanno al riguardo due riferimenti utili: il caso britannico e quello tedesco.

Secondo la riforma del 1989 in Gran Bretagna il medico diviene un manager-imprenditore di un bilancio autonomo da ripartire a tutela della salute dei propri assistiti. Il budget viene formulato in base al numero e al tipo di prescrizioni dell'anno precedente e tenendo conto delle proiezioni di consumo relative all'anno successivo. Nell'eventualità dell'eccesso di spesa rispetto al budget stabilito, il medico non va incontro ad alcuna sanzione: i suoi comportamenti prescrittivi possono però essere soggetti ad un esame retrospettivo da parte dei colleghi medici (la così detta procedura del «medical audit»).

La riforma tedesca del 1993 ha introdotto dei meccanismi di responsabilizzazione economica della classe medica attraverso la definizione di massimali di spesa per ciascun studio medico. A differenza del sistema inglese, il sistema tedesco prevede che il medico debba rimborsare (all'interno di alcune clausole limitative) ogni eccesso di spesa sino ad un limite prefissato; qualora il disavanzo risulti superiore, il ripiano è operato mediante un contributo a carico delle industrie farmaceutiche.

In Italia si potrebbe introdurre un meccanismo intermedio consistente nel:

(*i*) delegare alle regioni la definizione di un campo di variazione entro cui ogni medico può fare oscillare la spesa pro-capite per farmaci, tenendo conto della composizione per età dei pazienti e di altri fattori di morbilità;

(*ii*) prevedere, in caso di superamento del livello consentito di spesa, forme esplicite di verifica dei comportamenti prescrittivi dei medici da parte di commissioni locali composte da medici e da rappresentanti delle USL;

(*iii*) introdurre, nella convenzione che regola il rapporto tra USL e medico, una voce di retribuzione, se pur di dimensioni contenute, che sia collegata allo scostamento rispetto all'intervallo consentito per la spesa in termini di farmaci;

(*iv*) introdurre elementi che accentuino la concorrenza sulla qualità del servizio prestato dai medici, in modo che il disincentivo alla prescrizione dei farmaci non si risolva in un peggioramento complessivo dell'assistenza per i pazienti.

2. In considerazione della propensione del medico a prescrivere medicinali, sarebbe efficace una riduzione dei formati delle confezioni; si limiterebbe, così, sia la spesa per medicinali prescritti come placebo, sia la spesa per farmaci acquistati ma non assunti dai pazienti per interruzione o completamento della terapia. L'indicazione in tale senso dell'art. 8 della legge n. 724/94 di accompagnamento alla finanziaria per il 1995 dovrebbe, quindi, essere resa maggiormente vincolante e soprattutto la regola dovrebbe essere costituita da confezioni per sottomultipli del ciclo terapeutico al fine di evitare sprechi per i casi di non completamento del ciclo e per quelli nei quali i medici prescrivono terapie di durata inferiore al ciclo tipico.

3. Per i principali medicinali a composizione standard, sarebbe utile introdurre la possibilità per le farmacie di fornire le quantità richieste sulla base delle indicazioni del medico.

4. È necessario un maggior rigore nella concessione delle esenzioni dalla quota di partecipazione alla spesa. A questo fine, oltre agli obblighi di verifica previsti dall'art.1, comma 16-*iv*, della legge n. 724/94 di accompagnamento alla finanziaria per il 1995, è opportuno aggiungere l'obbligo per le Unità sanitarie locali di mantenere una contabilità di spesa relativa a ciascuna esenzione. In questo modo si rende possibile la verifica selettiva delle esenzioni, mentre nel sistema attuale la verifica è occasionale e arbitraria. Inoltre, tramite questa contabilità, è possibile sottoporre a controllo l'effetto di trasferimento delle prescrizioni all'interno degli stessi nuclei familiari; effetto che distorce in modo consistente le finalità sociali dell'esenzione.

2.2 *La medicina generica*

In considerazione del fatto che la variabilità delle remunerazioni dei medici generici dipende, in primo luogo, da una variabilità del numero degli assistiti e, in secondo luogo, da una diversa applicazione delle norme della convenzione relativamente ad alcuni istituti, le seguenti racco-

mandazioni potrebbero contenere l'evoluzione della spesa e favorire una migliore distribuzione territoriale delle risorse.

1. Stabilire il numero di medici da ammettere alla convenzione sulla base del numero degli assistiti effettivi, invece che sul numero dei residenti. Perché questa misura sia efficace, è necessario che venga attuata su tutti gli assistiti, quindi tanto nella medicina generica che nella pediatria. Nell'assistenza ai bambini, in particolare, è necessario eliminare il grado di arbitrio che deriva dal fatto che i pediatri in convenzione possono essere in numero di 1 ogni 600 residenti fra i 7 ed i 14 anni, ma la USL può a sua discrezione aggiungerne un altro ogni 600 residenti sotto i 6 anni.

2. Mantenere l'attuale differenza fra il massimale di assistiti che il medico può avere ed il numero minimo di assistiti che autorizza la USL ad inserire un nuovo medico in convenzione (rispettivamente 1.500 e 1.000), giacché essa risponde a numerose esigenze, fra le quali: quella di sviluppare un sano meccanismo di concorrenza che premia il medico bravo con un maggior numero di scelte; quella di assorbire le iscrizioni dei non residenti e di quei bambini iscritti dai genitori presso il medico di famiglia; quella di facilitare l'assistenza nelle zone disagiate, come quelle montane.

3. Corrispondentemente al mantenimento di questo meccanismo si suggerisce di stabilire l'obbligo per la USL di escludere dalla convenzione quei medici per i quali il numero degli assistiti scenda al di sotto di un certo numero minimo, che sia consistentemente superiore a quello attualmente previsto di 50, che tenga conto delle differenze territoriali nella prestazione del servizio e che sia applicato a tutti i medici, e non solo ai nuovi entrati come attualmente avviene.

4. Stabilire il divieto ad entrare nella convenzione per coloro che non possano garantire piena disponibilità. Per 1.000 nuovi assistiti, il servizio pubblico va incontro a costi minori se si convenziona con un solo medico, piuttosto che convenzionarsi prima con un medico che ha il massimale di scelte ridotto a 500 e poi con un altro per la copertura dei rimanenti assistiti, giacché ciò raddoppierebbe il numero degli assistiti compresi fra i primi 500, che sulla base del sistema attuale di remunerazione sono più costosi degli altri. Dovrebbero venire esclusi dalla convenzione di medicina generale non soltanto i medici SSN, come già avviene perché obbligati al rapporto unico, ma anche, parallelamente, i medici di altre istituzioni pubbliche.

5. Alternativamente alla precedente indicazione, un sistema più radicale di intervento potrebbe essere quello di stabilire che la remunerazione capitaria cresca con il numero degli assistiti. In questo modo ne risulte-

rebbe una forte accentuazione della concorrenza tra i medici e si creerebbe un sistema di parziale tutela per i pazienti a fronte di quelle forme di limitazioni poste sui medici relativamente alle prescrizioni di farmaci a favore dei propri pazienti. In tale contesto di incentivazione degli elementi di concorrenza potrebbe risultare funzionale anche un incremento del massimale sul numero degli assistiti. In ogni caso, per assicurare che questo meccanismo di remunerazione non costituisca un incentivo all'aumento di spesa, la tariffa media andrebbe calibrata rispetto al numero attuale degli assistiti e con riferimento alla spesa sostenuta.

6. Semplificare la struttura della remunerazione aggregando quelle voci, quali l'onorario professionale e la quota aggiuntiva professionale, per le quali non esistono più le ragioni per una separazione. Nell'unica quota capitaria dovrebbero, per lo stesso motivo, essere comprese pure l'indennità di rischio e la parte relativa all'indennità integrativa speciale. Distinte, invece, andrebbero mantenute le voci relative all'indennità di avviamento e al concorso per la produzione del reddito. Anzi per queste voci, data la loro dichiarata finalità, è il caso di prevedere l'abbandono del criterio di remunerazione capitaria a favore di un contributo fisso indipendente dal numero degli assistiti.

7. Utilizzare il criterio capitario anche per le prestazioni accessorie, in particolare per le tre forme di assistenza programmata a non ambulabili. Questo tipo di assistenza assolve compiti di alto merito sociale, altrimenti carenti di copertura, oltre a compiti di limitazione della spesa pubblica attraverso il contenimento dell'ospedalizzazione impropria. Tali forme di assistenza debbono, però, essere sottoposte a più severi controlli amministrativi al fine di contenerne gli abusi e, quindi, il costo per la collettività. A questo fine una remunerazione su base capitaria potrebbe essere in grado di assicurare comunque un tetto di spesa. Il perseguimento di questo obiettivo sembra essere, nell'attuale contesto di risanamento dei conti publici, prioritario rispetto a preoccupazioni circa la qualità del servizio medico a fronte di metodi di pagamento capitario. D'altra parte questa preoccupazione verrebbe fortemente ridotta qualora si instaurassero meccanismi efficaci di concorrenza sulla qualità, quale potrebbe essere l'adozione di un sistema di quote capitarie progressive, in precedenza prospettata come alternativa all'attuale sistema di remunerazione.

8. Sopprimere le indennità relative alla collaborazione informatica e al collaboratore di studio medico. Si tratta di indennità che riguardano, rispettivamente, la dotazione di sistemi informatici (computer) e di assistenti di studio (segretaria ed infermiera). La ragione apparente di queste indennità va cercata nella convinzione per la quale al ricorrere delle rispettive condizioni vi fosse un servizio migliore per gli assistiti. Tuttavia,

trattandosi di elementi marginali del servizio medico, sarebbe preferibile che questi servizi fossero lasciati alle decisioni individuali dei medici, e utilizzati quali strumenti di concorrenza per attrarre un maggiore numero di assistiti.

9. Sopprimere la remunerazione delle prestazioni di particolare impegno professionale. Queste prestazioni, che costituiscono l'altro perno delle attività accessorie, non hanno raggiunto l'obiettivo di rimpiazzare a costi minori le operazioni più elementari dell'emergenza e dell'assistenza specialistica. Per lo più si tratta di cure che venivano già fornite dai medici nel normale rapporto di assistenza, una loro eliminazione non peggiorerebbe né il servizio offerto né le spese complessive del sistema sanitario pubblico. Del resto, nell'ambito di una contrattazione, la resistenza dei medici generici non dovrebbe essere troppo elevata, dato che queste prestazioni extra non hanno, in fondo, grosso peso sul reddito medio della categoria. A rafforzare la tesi della soppressione, si ricorda che l'incentivo denominato indennità di qualificazione dello studio professionale è percepito da chi si attrezza per eseguire questo tipo di prestazioni; quindi uno dei due istituti è probabilmente superfluo.

10. Stabilire un limite minimo di disponibilità giornaliera o settimanale del medico, cosa che ad oggi rimane ancora abbastanza discrezionale. Inoltre è opportuno accrescere questo limite come condizione necessaria per avere un numero di assistiti superiore un certo numero, per esempio 1.000. In tale contesto occorrerebbe anche rendere più operativi ed efficaci i vincoli, in favore di una presenza minima di ciascun medico, previsti per i medici appartenenti ad associazioni di gruppo, in modo da giustificare le migliori condizioni contrattuali che da queste associazioni i medici partecipanti possono ottenere.

11. D'altra parte è opportuno rendere maggiormente favorevoli le condizioni generali della convenzione, e in particolare le tariffe previste per l'associazione in gruppo dei medici. L'estensione della pratica degli studi per gruppi di medici, se correttamente gestiti e perciò controllati, potrebbe:

(*i*) garantire ai pazienti un servizio praticamente continuativo a costi inferiori a quelli che deriverebbero da un equivalente numero di medici separatamente considerati;

(*ii*) assicurare una più articolata diversificazione delle prestazioni da parte dello studio;

(*iii*) consentire, come è avvenuto in altre realtà, l'adozione di forme di gestione budgetaria autonoma dei fondi pubblici per prestazione di assistenza medica.

12. Inserire fra i compiti dei medici anche quelli attualmente considerati di medicina dei servizi: Interventi quali quelli di prevenzione non possono non ritenersi di pertinenza della medicina di base. Verso questo provvedimento spinge anche il fatto che, in base alle previsioni della riforma, i medici che hanno svolto compiti di medicina dei servizi avrebbero l'idoneità ad accedere alla convenzione di medicina generale.

ELEMENTI DI DEREGOLAMENTAZIONE IN AMBITO FARMACEUTICO *

I. Situazione e problemi attuali[1]

1.1. Intorno alla farmacia si sviluppa un mercato di 22 mila miliardi (1993), per il 60% a carico del SSN. Esso è caratterizzato da due tipi di prodotti etici — brevettati (o con marchio) e generici —, dai prodotti da banco, per i quali non occorre ricetta e che in Italia possono essere venduti solo in farmacia, e da altri prodotti che nella farmacia trovano garanzia e forza commerciale (paramedici, dietetici e cosmetici).

Tra i medicinali, il consumo di quelli etici (brevettati o con marchio, per i quali si sviluppa una concorrenza di prodotto) è pari al 95% del totale, quello dei prodotti da banco è pari al 4% (contro una media europea dell'8%) mentre è solo dell'1% il consumo di medicinali etici generici, per i quali la concorrenza tra produttori porta a riduzioni notevoli del loro prezzo di vendita. Quest'ultima percentuale non solo è tra le più basse d'Europa (è pari al 12% nel Regno Unito e al 15% in Danimarca, Germania ed Olanda), ma è sostanzialmente stabile, nonostante una vivace espansione mondiale, dovuta al numero crescente di brevetti in scadenza: si prevede che negli USA il consumo di questi prodotti stia per raggiungere il 50% ed in Germania il 35% del totale dei farmaci[2].

1.2. L'anomalia di questa *diffusione inadeguata dei medicinali generici* — singolare, in quanto l'Italia è uno dei principali produttori mondiali di principi attivi (nel 1993, ne abbiamo esportato per 2.240 miliardi, pari all'80% della produzione) — è dovuta ad una serie di norme che privile-

---

* Numero 2, maggio 1995 - a cura di G. Galeotti.

[1] Parte della documentazione di base è stata fornita da due ricerche: *La distribuzione nel mercato farmaceutico: caratteristiche ed evoluzione in Europa*, a cura di Giorgio Colombo e Enzo Pontarollo, Commissione tecnica per la spesa pubblica, dicembre 1994 e Arturo Hermann - Sergio Sgarbi, *L'internazionalizzazione dell'industria farmaceutica italiana*, ricerca svolta nell'ambito del Progetto finalizzato del Consiglio nazionale delle ricerche (dicembre 1994).

[2] Sta, infatti, diminuendo il numero di principi attivi scoperti e commercializzati, a causa dell'intenso sfruttamento del paradigma tecnologico basato sul biologia tradizionale e chimica inorganica. Il nuovo paradigma emergente, basato sulle biotecnologie, presente buone prospettive di sviluppo, in Italia come in Europa.

giano i prodotti pi costosi, a parit di efficacia terapeutica: dalla remunerazione della distribuzione (in percentuale del prezzo di vendita), alle procedure di autorizzazione che richiedono adempimenti pressoché analoghi a quelli richiesti per un prodotto nuovo. È quindi prioritaria l'esigenza di un quadro normativo che ne incentivi l'uso, sia dal versante della produzione che da quello della distribuzione, con risvolti positivi (economici ed occupazionali) delle imprese operanti in Italia.

1.3. Un altro ambito che richiede attenzione è quello connesso alla *espansione del consumo dei prodotti di banco*, con la crescente affermazione di una automedicazione responsabile. In alcuni paesi, come la Svizzera, la spesa per i prodotti di banco già riguarda il 30% del mercato dei farmaci ed in molti paesi questa quota è doppia di quella italiana. Inoltre, secondo una stima della *Royal Pharmaceutical Society*, ben 70 principi attivi sono destinati a passare nel novero dei prodotti da banco nei prossimi anni. Di fronte a questa evoluzione tecnico-culturale, occorre evitare che il monopolio distributivo di cui in proposito gode la farmacia italiana, diventi un ostacolo ad una riduzione dei prezzi (paradigmatico è il caso della Bayer che in Italia non trova di fatto concorrenti nella vendita dell'aspirina, grazie ad una sagace gestione dei rapporti con le farmacie). Occorre, pertanto, la liberalizzazione dei punti di vendita dei prodotti di banco, con le opportune salvaguardie, come la presenza al banco di operatori qualificati (con diploma o laurea).

1.4. Dal 1° gennaio 1995, *i margini di remunerazione della distribuzione* sono pari al 33% del prezzo di vendita (pre-IVA) per i farmaci etici non rimborsabili ed al 30% per quelli rimborsati dal SSN (il 7.5% è per i grossisti, il resto per i farmacisti, che nel secondo caso possono dedurre come costi l'ulteriore 3% del prezzo). Qui il problema non è tanto rappresentato dall'entità, quanto dal riferimento percentuale che costituisce una sollecitazione a favore di prezzi elevati. Vari paesi adottano percentuali decrescenti o remunerazione fisse (per confezione), a riconoscimento di un servizio professionale che non si commisura ovviamente al prezzo. L'ulteriore vantaggio di cui gode la farmacia è rappresentato dalla «pianta organica» (introdotta dalla riforma giolittiana del 1913) e dall'assetto proprietario (di tradizioni pre-unitarie).

L'effetto combinato del controllo dei prezzi dei farmaci, del margine percentuale costante delle remunerazioni, della pianta organica e della proprietà riservata ai farmacisti non solo offre un eccesso di protezione settoriale, ma irrigidisce notevolmente il sistema impedendo che miglioramenti tecnologici e d'efficienza distributiva si trasformino in vantaggio collettivo[3]. Ne segue l'opportunità di separare la titolarità dell'azienda commerciale dalla titolarità professionale del farmacista. Con l'abolizione

della pianta organica delle farmacie e con la libertà dell'assetto proprietario, il farmacista perderebbe la natura di imprenditore commerciale, per recuperare in pieno il suo ruolo di professionista sanitario.

Quanto alla remunerazione della distribuzione, essa dovrebbe essere su base fissa. Mantenendo il valore totale della remunerazione oggi goduta dalla distribuzione (nel 1993, pari in media a circa 3.500 lire [farmacisti] e 1300 lire [grossisti], per confezione) si ottengono miglioramenti del quadro generale prevedendo, per i farmacisti, una quota del 33% sino ad un valore per confezione di lire 15.000 ed una remunerazione fissa di lire 5.000 per valori superiori. Su questa base va riparametrata la remunerazione del grossista sulla base di una quota del 10% fino allo stesso valore di 15.000, con successivo valore fisso di 1.500.

Se questa base fissa non si presta a tradurre in vantaggio per il pubblico i miglioramenti d'efficienza nella distribuzione, combinata tuttavia con la eliminazione della pianta organica, favorirebbe un incremento concorrenziale del numero delle farmacie, con una più ampia ripartizione della rendita, con vantaggi occupazionali e distributivi.

Quanto al problema di una distribuzione territoriale adeguata delle farmacie, con il connesso aiuto pubblico alla farmacie più disagiate[4], è chiaro che esso si pone in maniera diversa dal tempo della riforma giolittiana. Quel che serve è un intervento calibrato, quanto limitato, da studiare in sede locale — con la contemporanea eliminazione delle farmacie comunali — con forme di partecipazione privata, da studiare in collegamento con gli Ordini provinciali dei farmacisti.

Da ultimo, sul piano della distribuzione intermedia, occorre una normativa che faciliti l'importazione parallela, diffusa in molti paesi allo scopo di trarre vantaggio dai minori prezzi vigenti in altri paesi.

1.5. Restano da considerare i *problemi di informazione e di sorveglianza dei prezzi*. Come noto, le ragioni della regolamentazione pubblica si rapportano ai problemi informativi del paziente ed alla sua debolezza contrattuale di fronte all'importanza del bene salute. Tuttavia, l'esperienza mostra come realizzare in concreto queste finalità sia tutt'altro che facile, in quanto la delicatezza del farmaco si scontra con l'entità degli interessi coinvolti dal lato dell'offerta: basti ricordare la lotta condotta con ogni mezzo dalle imprese produttrici per controllare prezzi e quote di

[3] La riprova di ciò è data sia dal valore commerciale medio delle farmacie, sia dal fatto che i miglioramenti d'efficienza della distribuzione intermedia vanno a vantaggio dei produttori e dei farmacisti.

[4] Oggi di competenza regionale, con un costo totale nel 1993 di 8 miliardi equivalente — in media nazionale — a circa 200.000 lire al mese per le circa 3.000 farmacie rurale che ne godono.

mercato (anche dopo la scadenza dei brevetti) e le varie forme di *captatio* e persuasione esercitati dall'industria (con i suoi 27 mila «informatori scientifici») nei confronti degli operatori sanitari ai vari livelli e dei decisori pubblici. Del resto, le spese per pubblicità e *marketing* risultano, per l'impresa tipo, ben superiori alle spese per la ricerca e lo sviluppo di nuovi farmaci. Per queste ragioni gli strumenti esistenti devono essere integrati da fattori di supporto, con meccanismi che incentivino forme di concorrenza virtuosa tra produttori ed un impegno informativo che metta i pazienti in grado di effettuare scelte consapevoli.

Il primo punto concerne l'integrazione del regime di prezzi sorvegliati con un utilizzo programmato dei prodotti da indicare nelle fasce A e B (nella loro impostazione attuale, di rimborso totale e parziale, che sta dando buona prova) come strumento di segnalazione del principio attivo reperibile al prezzo migliore. In altri termini, la Commissione unica del farmaco dovrebbe inserire in A e B, non appena si verifichi una riduzione di prezzo, il prodotto più conveniente, passando in fascia C il prodotto il cui prezzo relativo viene a risultare maggiore. Con questa *sorveglianza attiva* si premierebbe un uso socialmente virtuoso della concorrenza, comunque esistente, anche quando opera in maniera patologica. Quanto ai farmaci prodotti in effettivo monopolio brevettuale, il loro inserimento dovrebbe essere contrattato, secondo l'ispirazione del modello inglese, tenendo conto che la forza dell'acquirente pubblico si eserciterebbe nei confronti di pochi soggetti rilevanti. Si tratterebbe di una contrattazione diretta ed esplicita, sostanzialmente più trasparente di quanto si verifica con adempimenti formali o formule meccaniche, facilmente aggirabili.

Una ulteriore espressione di questa sorveglianza attiva attiene al momento informativo, stabilendo che, nella prescrizione medica, venga indicato per i prodotti della fascia C, oltre al riferimento commerciale del farmaco, anche l'indicazione del principio attivo al quale in effetti si fa riferimento. In questo modo, il paziente — anche avvalendosi del consiglio professionale del farmacista — è messo in grado di effettuare scelte consapevoli nei confronti del binomio prezzo/efficacia terapeutica, generando opportuni stimoli concorrenziali.

1.6. L'inserimento, nelle fasce A e B, della versione più economica di ogni farmaco rilevante rappresenta una efficiente versione delle liste positive e negative in vigore in Francia ed Inghilterra, costituendo non solo una ulteriore spinta a favore degli etici generici — nella cui produzione l'Italia gode di un vantaggio comparato —, ma anche una indiretta sollecitazione ad una moderazione dei prezzi da parte degli attuali produttori. Si tratta di uno sviluppo suggerito dalla stessa recente esperienza italiana che — nel quadro delle raccomandazioni suggerite — si presenta di effi-

cacia ed equità superiori al prezzo di riferimento della recente innovazione tedesca (che crea una divaricazione tra tutela della spesa pubblica e protezione dei pazienti). D'altro canto, il riferimento ai prezzi medi europei costituisce una garanzia limitata, non tanto per la diversità di politiche e prassi dei vari paesi, quanto perché alcune legislazioni nazionali favoriscono di fatto un doppio regime dei prezzi, quelli interni — più contenuti — e quelli «liberi» che entrerebbero nella media. Resta, comunque, l'esigenza di concertare adeguati scambi di informazione tra i sistemi sanitari dell'Unione europea, per evitare la pratica del *transfer-pricing* da parte delle imprese multinazionali, monopoliste di segmenti farmaceutici, che riescono a trarre vantaggio dai diversi meccanismi fiscali e regolamentatori.

II. Raccomandazioni

In Italia la vita del farmaco è regolamentata in tutte le sue fasi, dalla ricerca e sperimentazione alla distribuzione e vendita. Mentre è indubbia la finalità pubblica — proteggere la salute dei cittadini —, occorre prudenza e flessibilità per evitare che la regolamentazione tradisca in concreto quella finalità, per limitarsi a tutelare gli interessi degli operatori e la formazione di rendite, a svantaggio dei pazienti, delle pubbliche finanze e — nel medio periodo — degli operatori stessi. Del resto, gli inconvenienti sinora rivelati dalle cronache sono resi possibili proprio dalla presenza di ampie posizioni di rendita, mentre una regolamentazione più leggera, tesa a trarre vantaggio da forme opportune di concorrenza, può coniugare in maniera efficiente la flessibilità dell'intervento con gli interessi dei produttori, dei distributori e della salute pubblica.

Quanto discusso in precedenza può essere sintetizzato nelle raccomandazioni seguenti:

1) procedure semplificate per le autorizzazioni a produrre e mettere in commercio i farmaci etici generici;

2) libertà di vendita commerciale dei medicinali da banco, con le opportune qualificazioni del personale addetto;

3) abolizione della pianta comunale delle farmacie, con applicazione del normale regime commerciale;

4) separazione della proprietà delle farmacie — libera —, dalla responsabilità professionale del farmacista;

5) dismissione delle farmacie comunali, con limitati interventi locali per le zone rurali che risultassero mal servite;

6) remunerazione della distribuzione su base fissa di 6.500 lire per confezione (di cui 5.000 al farmacista e 1.500 al distributore); per prezzi inferiori alle 15.000 lire, la remunerazione rimane percentuale (un terzo del prezzo per i farmacisti ed il 10% per i grossisti);

7) facilitare lo sviluppo dell'importazione parallela dei farmaci;

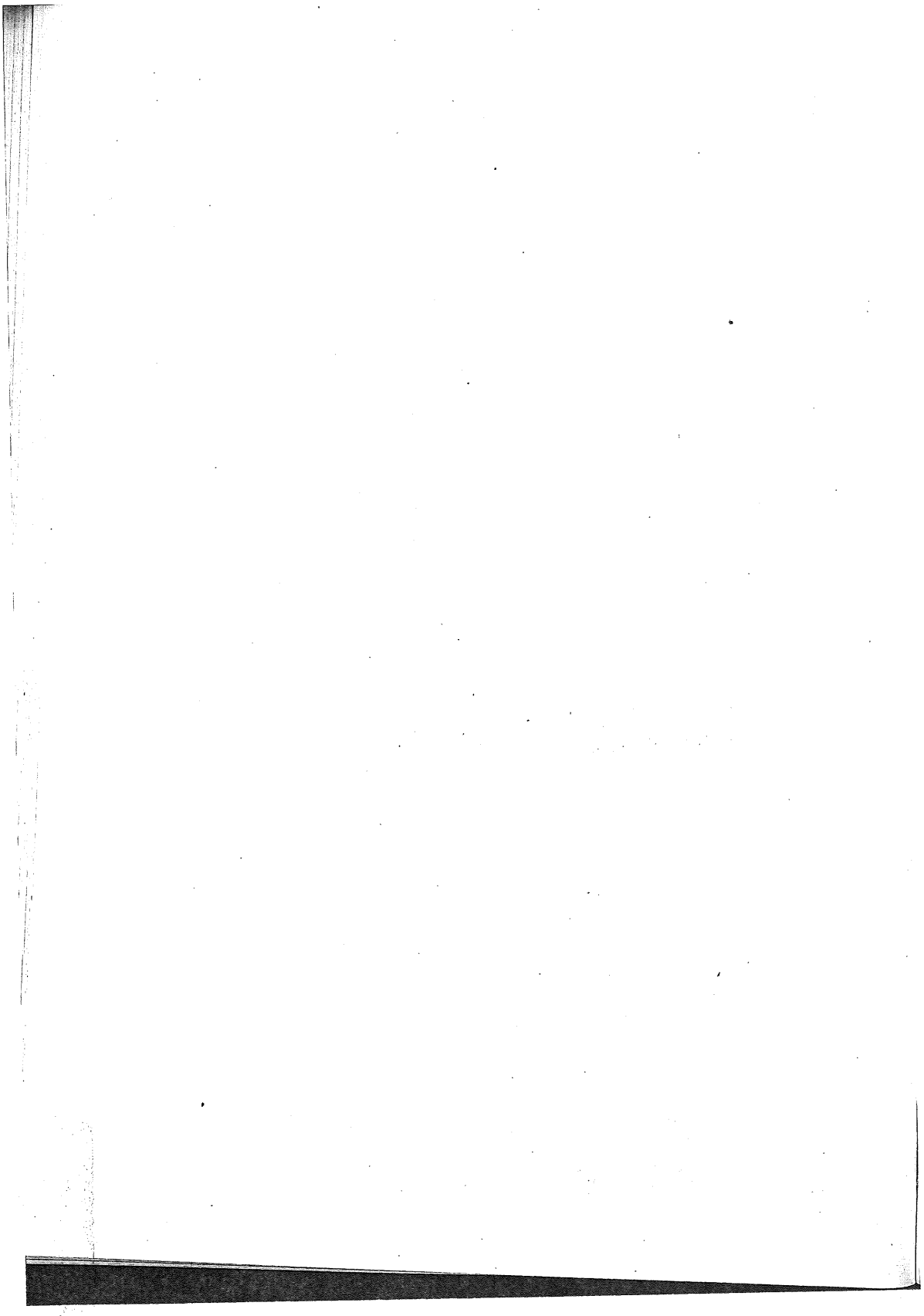
8) inserimento nella fascia A e B di un solo prodotto per principio attivo (quello a prezzo più contenuto)

9) indicazione nella prescrizione medica (per i prodotti inclusi nella fascia C) anche del principio attivo, con libertà per il paziente di scegliere, e per il farmacista di sostituire, un prodotto bioequivalente a prezzo inferiore;

10) concertare lo scambio di informazioni tra i sistemi sanitari dell'Unione europea, per quanto concerne i costi di produzione delle imprese.

CAPITOLO 5

ISTRUZIONE E RICERCA



IL FINANZIAMENTO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ITALIANO *

A. *Una valutazione critica del sistema universitario*

1. Un sistema in crescita, ma non nei risultati

Il sistema universitario italiano ha sperimentato, a partire dall'inizio degli anni '60, un'espansione formidabile, tuttora in corso. Gli iscritti superano per la prima volta il milione nel 1980 (quadruplicando rispetto al 1960), giungendo nel 1991 quasi a 1.400.000, e la loro composizione per facoltà conosce rapidi e consistenti mutamenti.

Nello stesso periodo anche le risorse aumentano considerevolmente e il numero delle sedi universitarie, delle facoltà e dei docenti segue sostanzialmente l'evoluzione della domanda: il rapporto studenti/docenti è invariato dal 1975 e la spesa statale per iscritto quasi raddoppia in termini reali tra il 1980 ed il 1990. Tuttavia, l'Italia si caratterizza ancora per il più basso livello di spesa pubblica su scala europea (0.61% del PIL, contro lo 0.80% della media CEE nel 1989).

All'aumento degli iscritti e delle risorse non è corrisposta una parallela crescita dei risultati: il tasso di abbandono è di gran lunga il maggiore in Europa (su 100 immatricolati appena 36 si laureano). L'università italiana mobilita, quindi, un ammontare di risorse sproporzionato rispetto ai risultati.

2. I costi dell'istruzione universitaria

Nel 1992 il sistema universitario ha avuto a disposizione circa 10.000 miliardi, destinati quasi esclusivamente alle istituzioni universitarie per i servizi didattici e di ricerca (oltre il 90%), mentre gli interventi di sostegno agli studenti hanno ottenuto un'attenzione marginale.

---

* Numero 4, settembre 1992 - a cura di P. Giarda, A. Petretto. Il materiale di riferimento per la redazione della presente raccomandazione è costituito dalle ricerche 'Il finanziamento del sistema universitario italiano» e Il governo e la distribuzione delle risorse nel sistema universitario italiano, di G. Catalano e P. Silvestri.

Per concentrare l'attenzione sull'istruzione universitaria è necessario giungere alla definizione del costo dei servizi didattici, attribuendo le spese in base al tempo dedicato dai docenti alla didattica ed alla ricerca, secondo una metodologia largamente adottata in campo internazionale. Tale stima (per l'Italia convenzionalmente il 50%) costituisce un approssimazione che all'attuale stato delle conoscenze non è possibile migliorare; tuttavia le successive considerazioni sugli interventi di riforma sono basate su confronti interni al sistema universitario e quindi poco condizionate dal precedente criterio di distinzione.

Nel 1990, ultimo anno per il quale si dispone di dati completi, il costo dei servizi didattici nelle università statali è stato così stimato in circa 4.400 miliardi, alla cui copertura gli studenti concorrono per il dieci per cento. Nello stesso anno il *costo medio* per studente in corso nelle università statali è stato pari a circa 5,3 milioni, rispetto a circa 4 di quelle legalmente riconosciute. Pur considerando la diversa composizione disciplinare (nelle università libere prevalgono le meno costose facoltà umanistiche), il settore privato riesce ad offrire servizi di maggior livello qualitativo a costi competitivi. Il confronto del costo medio per laureato è ancora più favorevole alle università libere con 30 milioni contro i 55 di quelle statali, in conseguenza di un maggiore tasso di successo.

Differenze molto forti nel costo per studente si rilevano nelle diverse sedi universitarie e nelle diverse discipline. La spesa statale media per iscritto della facoltà di medicina è pari a dieci volte quella di giurisprudenza, quella di agraria più di sei volte quella di economia. Forti squilibri si notano anche nell'ambito delle stesse facoltà: medicina a Parma costa 6.7 volte più che a Bari, magistero a Perugia 4.3 volte più di Verona, scienze politiche a Cagliari 3.4 volte più di Milano. Altrettanto significative appaiono le differenze nella spesa statale annua per laureato: ad agraria è 4.4 volte quella di giurisprudenza, a scienze 2.6 volte quella di economia. In quest'ultima facoltà un laureato di Trento costa allo stato 5.7 volte uno di Bologna.

Pur in presenza di un quadro istituzionale omogeneo, la distribuzione delle risorse non risulta affatto equilibrata né sul territorio nazionale, né per aree disciplinari. La responsabilità nella distribuzione delle risorse tra atenei è attribuita al centro, quella per aree disciplinari è suddivisa al cinquanta per cento tra il Ministero e i singoli atenei. In realtà il numero di docenti per facoltà (governato essenzialmente dal centro) gioca un ruolo di primo piano nel processo allocativo delle altre risorse, condizionando in definitiva la distribuzione di tutta la spesa per l'università.

I carichi didattici dei *DOCENTI* sono nella media inferiori a quelli della maggior parte degli altri paesi (in genere ogni docente tiene un solo corso) e appaiono mal distribuiti. Un docente di giurisprudenza ha in

media un numero di studenti 10 volte maggiore di un collega di medicina (escludendo questi estremi, la differenza tra economia e scienze è di circa 5 volte). Analoghe differenze si riscontrano tra le stesse facoltà in atenei diversi: un docente di scienze a Pavia ha in media 10 studenti, contro i 43 del collega di Milano; un docente di economia a Trento ha 37 studenti, mentre a Salerno 173. Tale situazione implica necessariamente significative diversità nella qualità dei servizi offerti e, non da ultimo, ripropone il «dramma» dell'esame, e la conseguente scarsa capacità del sistema di valutare i suoi «prodotti».

L'*EDILIZIA* ha assorbito una percentuale crescente di risorse, ma l'aumento effettivo della capacità ricettiva degli atenei è stato minimo (la metà dei finanziamenti ordinari del periodo 1985-90 è stata destinata alla messa a norma degli edifici). La dotazione di spazi per studente è fortemente squilibrata: posta uguale a uno quella delle facoltà umanistiche, nelle facoltà scientifiche e mediche essa risulta rispettivamente di 4.9 e 14.3. Gli squilibri non sono però spiegabili solo da evidenti ragioni «tecniche» (laboratori e spazi di cura e degenza), poiché anche quando si considerino solo gli spazi per la didattica «leggera» (aule, biblioteche e studi autonomi per gli studenti) i rapporti tra le tre aree disciplinari sono ancora in ragione di 1:3:4.4.

In assenza di meccanismi di governo della domanda di servizi e di strumenti di programmazione (i piani sono sempre stati presentati in ritardo e condizionati dalle pressioni localistiche), non sono stati raggiunti risultati apprezzabili né in termini di decongestionamento dei megatenei, né di una più equilibrata distribuzione degli studenti per dimensione degli atenei, che anzi è venuta peggiorando. Le nuove università, con una popolazione studentesca del 9%, hanno assorbito circa il 30% delle nuove risorse nel periodo 1985-90, sottraendo mezzi necessari per rivitalizzare le sedi esistenti.

3. Il finanziamento del sistema universitario

Nel 1990 l'onere del finanziamento delle università statali è stato a carico dello stato e di altri enti pubblici per il 90%. Le tasse pagate dagli studenti (5%) e la vendita di beni e servizi (2%) rappresentano risorse trascurabili, mentre le imprese contribuiscono al finanziamento del sistema solo con il pagamento di servizi commissionati. Negli atenei statali la capacità di autofinanziamento (entrate proprie e contributo degli studenti) è assai bassa ed in diminuzione alla fine degli anni ottanta, mentre nelle università libere le entrate proprie coprono circa i due terzi dei costi, grazie al più rilevante concorso dei privati e degli studenti (un terzo del totale).

Il contributo degli studenti al costo dell'istruzione universitaria è generalmente basso, ma notevolmente differenziato tra le sedi. Infatti alle tasse di immatricolazione ed iscrizione, stabilite in modo uniforme in tutto il paese, si aggiungono i contributi determinati da ciascun ateneo per facoltà e corso di laurea. Ad esempio nell'anno accademico 1991-92 la frequenza di un anno (diverso dal primo) del corso di laurea in economia e commercio può costare dalle 199.000 lire dell'università di Bari alle 731.000 di Modena. Il grado di copertura della spesa statale per lo stesso corso può variare, quindi, dal 10% al 50%.

Il sistema universitario appare caratterizzato da una scarsa autonomia finanziaria degli atenei e da una dispersione delle fonti di finanziamento in numerosi rivoli. La frammentazione dei finanziamenti, governati con proprie regole, presenta in linea generale aspetti positivi (decentramento delle responsabilità, stimoli alla concorrenza ed alla specializzazione delle università). In realtà nel caso italiano, le risorse non sono liquide, ma vengono per lo più assegnate con forti vincoli di destinazione e con criteri non sempre coerenti tra loro.

Un tale sistema incentiva i centri di spesa ad incamerare l'ammontare massimo possibile di ciascuna risorsa, indipendentemente dal fatto che si «combini in maniera efficiente» con le altre (attrezzature senza tecnici adeguati, docenti senza stanze, ecc.). Allo stesso tempo il Ministero tende a fissare le «tecniche» di produzione dei servizi lasciando alle università margini di sperimentazione assolutamente esigui.

B. *Alcuni interventi di riforma*

1. Gli obiettivi

La Commissione ritiene che un intervento di riforma nel sistema universitario debba porsi due principali obiettivi:

1) accrescere significativamente l'efficienza, riducendo i costi unitari;

2) ridurre la quota dei costi a carico della finanza pubblica.

Per perseguirli sarà necessario affrontare sia gli aspetti istituzionali del sistema universitario (cui si farà solo brevemente cenno) sia quelli finanziari, sui quali è centrata l'attenzione delle raccomandazioni.

2. Gli aspetti istituzionali

In primo luogo, appare immotivata la rinuncia a governare la domanda, e a bilanciare il numero degli studenti rispetto alle esigenze del mercato del lavoro e alle disponibilità ricettive degli atenei e delle facoltà. È quindi indispensabile ed urgente l'introduzione generalizzata per sedi e facoltà del *numero programmato.*

Occorre, poi, ovviare alla mancata *valorizzazione della variabile «tempo»*, introducendo la distinzione tra studenti a tempo pieno e parziale, limiti temporali all'iscrizione, scadenze per sostenere gli esami e terminare gli studi, stabilendo obblighi di frequenza per gli studenti, tempi di lavoro/presenza per i docenti, ecc.

Infine, la sostanziale mancanza di *autonomia didattica, organizzativa e finanziaria* degli atenei, ed al loro interno delle facoltà, ha deresponsabilizzato i centri decisionali locali ed ha finito per ampliare a dismisura il potere del Ministero anche nella gestione della quotidianità con un controllo minuto e formale degli atti. Gli atenei non utilizzano pienamente neppure gli spazi di autonomia già disponibili nella definizione degli statuti, dei regolamenti finanziari, dei contributi. Proprio sulla valorizzazione dell'autonomia si centra la successiva ipotesi di modifica dei meccanismi di finanziamento del sistema.

3. Gli aspetti finanziari

La Commissione raccomanda il perseguimento di una maggiore efficienza del sistema universitario attraverso la riduzione del costo medio per laureato e dei rilevanti differenziali di costo per aree disciplinari ed atenei.

A questo scopo appare indispensabile, in via preliminare, *la introduzione di un sistema di controllo dei costi*, attraverso la attribuzione analitica dei costi per facoltà e corso di laurea e la istituzione presso il Ministero dell'università ed i singoli atenei di comitati per la verifica dei costi e dei risultati con un'ampia partecipazione di soggetti esterni.

a) *Un nuovo meccanismo per il finanziamento delle università: il fondo globale*

La Commissione ritiene necessaria una modifica strutturale delle modalità di finanziamento statale alle università con la *costituzione di un fondo globale* che, comprendendo al suo interno ogni attuale tipologia di finanziamenti e di risorse (ivi inclusi gli stipendi del personale), definisca, in via quasi esclusiva la dotazione finanziaria complessiva del sistema universitario. In questo modo ciascun ateneo, ed al suo interno ciascuna

facoltà, sarà dotata di un budget finanziario complessivo con larga autonomia nell'impiego delle risorse (possibilità di sostituire al margine le risorse che si liberano).

La ripartizione tra gli atenei di tale fondo sarà determinata nella fase attuale sulla base del principio della riduzione dei differenziali di costo per discipline e sedi. Partendo dai livelli della spesa storica, la dinamica delle assegnazioni potrebbe ridursi al crescere dello scostamento dell'indicatore di costo prescelto rispetto ad una media opportunamente definita, introducendo incentivi per gli atenei e le facoltà che ottengano miglioramenti nell'andamento dei costi unitari. Una volta avvicinato l'obiettivo della riduzione dei differenziali di costo la ripartizione del fondo dovrà avvenire sulla base di criteri ed indicatori oggettivi.

In questa prospettiva al livello centrale sarà affidato, oltre alla ripartizione del fondo globale, anche la programmazione dello sviluppo universitario, la definizione di requisiti minimi di qualità dei servizi educativi e di ricerca, l'assegnazione e la selezione del personale docente. In particolare, il Ministero dovrà gestire la definizione dei piani di sviluppo e l'assegnazione delle risorse per la loro attuazione, individuando meccanismi automatici di incentivo/disincentivo in relazione alle dimensioni ritenute ottimali, procedendo alla chiusura di facoltà e corsi di laurea con un numero inadeguato di studenti e laureati.

L'assegnazione del personale docente dovrà essere vincolata sia nella ripartizione annuale, che nella programmazione dello sviluppo del sistema, dal principio del blocco (o della riduzione) nell'assegnazione alle facoltà o ai corsi di laurea che presentino un rapporto docenti/studenti superiore alla media.

In questo quadro le università potranno dotarsi autonomamente di strumenti agili e flessibili che consentano una più ampia possibilità di autofinanziamento (prestazioni per terzi, convenzioni, ecc.).

b) *Aumento del contributo degli studenti alla copertura dei costi unitari*

Nell'attuale situazione un ulteriore aumento delle risorse pubbliche per il sistema universitario non appare né possibile per le condizioni della finanza pubblica, né giustificabile per ragioni di principio. Infatti, l'esistenza di rilevanti benefici individuali dell'istruzione universitaria mette in discussione il principio della completa gratuità dei servizi didattici. Nel contesto italiano essa si traduce nella concessione di un *bonus medio* di oltre cinque milioni da parte dello Stato a ciascun studente in corso, indipendentemente dalle condizioni di reddito, i cui effetti regressivi sono evidenti (i contribuenti, la cui composizione sociale è medio-bassa, pagano i costi dei servizi didattici agli studenti, ed ai laureati, la cui composizione sociale è più elevata).

La Commissione raccomanda, quindi, un maggior coinvolgimento degli studenti nella ripartizione dell'onere dei servizi didattici, con un *aumento delle tasse e dei contributi universitari*, da intendersi sostitutivo dei trasferimenti statali agli atenei.

Il nuovo assetto delle tasse e dei contributi dovrebbe essere realizzato con l'approvazione di una legge quadro che aggiorni la attuale normativa datata e confusa sulla base dei seguenti principi:

a) le università sono dotate di una ampia autonomia nella definizione degli importi di ogni tipo di tasse e contributi;

b) in particolare all'ateneo spetta stabilire l'importo delle tasse di immatricolazione-iscrizione, delle sovrattasse e dei contributi uguali per tutti gli studenti, ed alle facoltà quelli relativi ai laboratori, biblioteche, esercitazioni, ecc.;

c) la somma complessiva di tasse e contributi per ciascuno studente iscritto in corso dovrà giungere ad una copertura pari ad almeno il 40% del costo dei servizi didattici;

d) a livello nazionale è definita un'uniforme disciplina degli esoneri, che si armonizzi con quella del diritto allo studio, premiando in modo altamente selettivo i capaci e meritevoli tra i privi di mezzi.

4. Il fallimento della politica del diritto allo studio: dall'assistenzialismo all'efficienza

Il sostegno agli studenti (il cosiddetto diritto allo studio) costituisce il tallone di Achille del sistema universitario italiano, con gravi conseguenze non solo sull'equità del sistema, costituzionalmente tutelata, ma anche sulla sua «efficienza». Infatti, in un processo produttivo, nel quale gli studenti rappresentano i produttori finali dell'istruzione universitaria, una migliore qualità ed una maggiore efficienza nell'offerta di prodotti intermedi (i servizi didattici) non consente di per sé un miglioramento delle performance del sistema.

In questo settore è, dunque, necessario un radicale riassetto istituzionale con la *restituzione agli atenei delle competenze in materia di sostegno agli utenti*, superando la frattura (fittizia e controproducente) di responsabilità tra didattica e sostegno agli studenti causata dall'affidamento degli interventi alle regioni.

Nel caso in cui si conservasse, invece, alle regioni la politica del diritto allo studio, esse dovranno essere dotate di un'adeguata autonomia

impositiva, che consenta di reperire le risorse necessarie anche attraverso una operazione di carattere redistributivo nell'ambito della popolazione studentesca.

Infine, la Commissione ritiene che un'efficace politica di sostegno agli utenti debba essere fondata essenzialmente su strumenti mirati (ai quali è attualmente destinato circa un decimo delle risorse complessive), evitando che la gran parte delle risorse sia utilizzata per la prestazione di servizi (le mense), offerti in genere a tutti gli studenti indipendentemente dalle condizioni di merito e reddito. In questo quadro un ruolo di particolare importanza dovrebbe essere attribuito ai prestiti d'onore.

SCUOLA MEDIA E CALO DEMOGRAFICO *

Sintesi

Dal 1977 il numero degli iscritti alla scuola media statale è in diminuzione e dovrebbe calare ancora per un biennio per poi arrestarsi e forse tramutarsi in lieve incremento alla fine del decennio. Il processo di riduzione dell'offerta si è avviato con forte ritardo (gli insegnanti sono andati aumentando di numero fino al 1986) e risulta molto attenuato dalla dilatazione dei servizi pro capite offerti allo studente. In particolare c'è stata la diffusione del 'tempo prolungato', che spesso appare molto influenzata dal desiderio di mantenere in servizio il personale esuberante e che si presenta con forti differenze territoriali, facendo quindi temere una rincorsa verso lo standard più elevato.

Per migliorare l'efficienza del sistema scolastico e per ridurre le tensioni sulla spesa pubblica, si raccomanda di: ridurre il turn over degli insegnanti; aumentare la mobilità del personale; rafforzare l'osservanza degli standard minimi di alunni per classe (20) e di numero di classi per scuola (12); diffondere la presidenza unica di più istituti di diverso ordine fisicamente contigui; dare al provveditore forti poteri di programmazione con un vincolo fisso di budget finanziario e di personale.

Analisi del problema

1. Il calo di natalità in atto ormai da molti anni ha provocato una consistente diminuzione dei giovani nella fascia di età compresa tra i 10 e i 14 anni (da un massimo di 4.697.838 unità nel 1977 al dato attuale di circa 3,5 milioni). Dal 1988 si registra tuttavia una crescita nel numero di nati che induce a pronosticare per la fascia in esame una futura inversione di tendenza.

---

* Numero 3, giugno 1993 - a cura di G. Muraro. Il materiale di riferimento per la presente raccomandazione è costituito dal documento «L'impatto del calo demografico nella scuola media statale», svolta dall'ISAP per conto della Commissione tecnica per la spesa pubblica.

Andamento analogo si osserva per il numero degli iscritti nella scuola media di primo grado, che passa dal massimo di quasi 3 milioni raggiunto nel 1976 ai 2,3 milioni del 1990 e si avvia al minimo di 1,8 milioni previsto per il 1994: a tale data il calo dovrebbe arrestarsi e forse potrà tramutarsi in un lieve incremento attorno alla fine del decennio.

Per quanto riguarda la scuola media statale, essa assorbe da circa un ventennio una quota stabile, pari al 95-96% degli studenti medi.

La sua evoluzione, descritta in Fig. 1 e sintetizzata in Tab. 1, mostra un forte ritardo della dinamica dell'offerta rispetto a quella della domanda. Mentre gli iscritti raggiungono il loro massimo nel 1977 e poi decrescono, le unità scolastiche si mantengono grosso modo costanti, le classi crescono fino al 1982 e gli insegnanti addirittura fino al 1986.

Il fenomeno appare solo in parte spiegabile con carenza di capacità previsionale e programmatoria del competente Ministero; maggiore incidenza ha probabilmente esercitato il consapevole perseguimento di obiettivi di miglioramento qualitativo del servizio e di espansione occupazionale.

TABELLA 1 – *Iscritti, insegnanti e classi nella scuola media statale*
N° massimo e minimo nel periodo 1976-1990

	Anno	Massimo (M) o minimo (m)	1990
n. iscritti	1977	(M) 2.813.080	2.159.700
n. insegnanti	1986	(M) 283.219	260.000
n. classi	1982	(M) 128.362	109.907
n. iscritti per insegnante	1976	(M) 11,6	8,3
n. insegnanti per classe	1976	(m) 1,95	2,37

2. Sotto il profilo dell'organizzazione interna della scuola media statale, la situazione generata dal calo demografico è così sintetizzabile:

a) eliminazione graduale dei doppi-tripli turni e delle scuole alloggiate in edifici scarsamente idonei;

b) concentramento degli istituti nelle classi dimensionali medie e piccole e progressiva scomparsa delle scuole di maggiori dimensioni (con negativa incidenza sui costi totali del sistema, ma probabile aumento della qualità del servizio reso e della gestibilità degli istituti);

c) più spazi, attrezzature e aule speciali per studente;

d) maggiore diffusione del tempo prolungato, dell'assistenza ai portatori di handicap, di nuove figure professionali come gli operatori psicopedagogici e quelli tecnologici;

e) meno studenti per classe e per docente.

Dal punto di vista della qualità del servizio scolastico, i primi tre fenomeni sopraelencati appaiono positivi. Gli ultimi due contengono, invece, potenzialità miste a pericoli. In effetti, la caduta del numero di studenti per classe oltre certi valori impoverisce e non migliora il clima di vivacità intellettuale della classe stessa; e simmetricamente, l'aumento del numero di insegnanti per classe può essere percepito dagli studenti come un frazionamento di responsabilità e una confusione di ruoli che crea disorientamento.

Il tempo prolungato, poi, a servire senza dubbio come servizio sociale di parcheggio per i figli di genitori-lavoratori, può aumentare il rendimento scolastico, ma tale risultato non appare sempre più sicuro per il concreto pericolo di minore impegno da parte dei docenti e degli studenti.

3. Se basta l'obiettivo assoluto della qualità a suggerire cautele a fronte dell'anzidetta evoluzione della scuola media statale, a maggiore ragione le cautele sono necessarie considerando il rapporto risultati-costi nel quadro dei sacrifici imposti dalla crisi prolungata della finanza pubblica.

Si sottolinea al riguardo che le medie nazionali di 8,3 alunni per insegnante e di 2,3 insegnanti per classe — che già mettono in dubbio che i rendimenti marginali del personale docente superino i corrispondenti costi — si modificano notevolmente nelle aree più ricche di presìdi scolastici, arrivando a toccare i livelli di 3,3 studenti per insegnante e di quasi 4 insegnanti per classe nel campione di scuole esaminate in Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna. C'è inoltre la sicura percezione nel campo in esame di un fenomeno di induzione della domanda da parte dell'offerta. La dilatazione del tempo prolungato, dell'assistenza ai portatori di handicap e di attività sperimentali e collaterali svolte da nuove figure professionali, appare infatti derivata più dalla ricerca di spazi di lavoro per docenti in pericolo che non dai bisogni delle famiglie, la cui domanda è stata non solo accettata ma sotto certi aspetti anche forzata. Il fenomeno è preoccupante sul piano della spesa pubblica, non solo perché l'offerta tende a presentare esuberi anche in prospettiva, ma anche e soprattutto perché si sono sin qui create forti disparità tra regioni e tra zone intraregionali in funzione di differenze strutturali nel rapporto insegnanti-iscritti e di differenze contingenti nella volontà e capacità di provveditori e presidi di individuare modi di mantenere aperti gli istituti e impegnati gli insegnanti; e le disparità facilitano le pressioni politiche verso un allineamento ai livelli di prestazione più elevati, come dimostra l'esempio recente del nuovo modulo 'tre insegnanti per classi' nelle scuole elementari, introdotto dapprima per non licenziare i maestri esistenti e usato poi per giustificare, in nome della parità territoriale, l'assunzione di nuovi maestri nelle zone dove l'esubero era meno forte, pur in presenza di una vistosa caduta demografica a livello nazionale.

In conclusione, il forte calo degli iscritti nella scuola media statale ha generato, sia pur con grande ritardo, una reazione nell'offerta, sia con una leggera diminuzione del numero di insegnanti sia con miglioramenti qualitativi del servizio. Tuttavia, a fronte delle distorsioni indotte dalle resistenze alla riduzione e alla mobilità del personale docente, esistono ampi spazi di intervento per ridurre la spesa attuale e prospettica nonché per aumentare l'efficienza del sistema.

A tal riguardo vengono formulate le raccomandazioni che seguono.

Raccomandazioni

1. Riduzione significativa del turn-over per un periodo di tempo — indicativamente un quinquennio — sufficiente a ottenere l'allineamento del rapporto studenti/docenti su valori più prossimi alla media europea (e in questo senso già opera il D.L. 155 del 22/5/93 che vieta le assunzioni in ruolo del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario per i posti rimasti vacanti e disponibili per i collocamenti a riposo delle medesime categorie di personale, aventi decorrenza dal 1° settembre 1993.

2. Maggiore ricorso alla mobilità, interna al sistema scolastico, del personale docente, non docente e direttivo. A questo scopo si suggerisce in particolare di:

a) ampliare le possibilità di intervento rispetto all'attuale norma che consente di sopprimere ogni anno, in ambito provinciale, un numero di presidenze soltanto pari al numero dei presidi che presumibilmente andranno in pensione nel medesimo anno;

b) consentire e incentivare il passaggio, dopo opportuna qualificazione e selezione, dei docenti in sovrannumero verso gli istituti superiori (non ancora interessati al calo demografico) o verso ruoli di tipo ispettivo/amministrativo presso i provveditorati e/o i distretti scolastici. Si sottolinea, a questo proposito, come i progetti legislativi di rafforzamento dell'autonomia didattica e amministrativa degli istituti richiedano necessariamente un rafforzamento della funzione ispettiva e di consulenza amministrativa-gestionale nei confronti degli istituti.

3. Diffusione delle c.d. «presidenze congiunte», di tipo orizzontale o verticale, per la gestione unitaria di scuole di piccole dimensioni analoghe oppure di diversi ordini e gradi, così da consentire il mantenimento di strutture scolastiche anche nei piccoli centri senza avere una incidenza esorbitante di costi fissi (per la presidenza, la segreteria amministrativa e il mantenimento di edifici scolastici esuberanti rispetto alle necessità di piccole scuole).

4. Con la salvaguardia delle esigenze dei piccoli centri assicurata dalle anzidette «presidenze congiunte», rafforzamento della norma che impone la dimensione minima di 12 classi per unità scolastica e imposizione tassativa dello standard di almeno 20 alunni per classe (con le vigenti eccezioni in presenza di studenti portatori di handicap).

5. Rafforzare la funzione di programmazione dei provveditorati (ed in futuro eventualmente dei distretti), inserendola in un quadro preciso di competenze e responsabilità. In particolare, attribuire ai provveditorati (o in futuro ai distretti) un «budget bloccato» di risorse finanziarie e di personale ragguagliati al numero di studenti, da distribuire fra i diversi istituti dei vari ordini e gradi in base alle rispettive necessità. Il «budget bloccato» di personale dovrebbe impedire la dilatazione dell'offerta didattica giustificata soltanto dagli interessi dei docenti stessi a favorire il riutilizzo del personale insegnante all'interno del sistema scolastico.

6. Sostituzione del parametro «studente» al parametro «classe» nell'assegnazione dei fondi ministeriali per il funzionamento didattico e amministrativo degli istituti, allo scopo di contrastare la tendenza a costituire classi sempre meno numerose.

7. Sviluppare progressivamente — anche con il supporto del personale docente e direttivo in esubero assorbito dai provveditorati — metodi e criteri di valutazione del prodotto scolastico, così da individuare opportuni parametri cui collegare in futuro il finanziamento degli istituti e incentivare quelle scuole che effettivamente offrono un servizio migliore.

8. Sopprimere tutte quelle norme che consentono di ampliare quasi automaticamente l'offerta didattica quando l'istituto disponga delle risorse necessarie, perché tali norme impediscono, di fatto, qualunque processo di riallocazione delle risorse sia interna che esterna al sistema scolastico; e imporre che le scelte di espansione dell'offerta didattica (in particolare il tempo prolungato) vengano fatte a livello di provveditorato (o, in futuro, di distretto) all'interno di un processo di programmazione dell'uso delle risorse che valuti i pro e i contro dei diversi possibili impieghi del personale in esubero. L'adozione di «budget bloccati» di personale a livello di provveditorato o di distretto potrebbe spingere, in taluni casi, ad impiegare il personale in esubero nelle supplenze in altri istituti, piuttosto che nel tempo prolungato nella stessa scuola dove si è verificato l'esubero di personale. Nel caso di assenze lunghe di un titolare con un carico di lavoro suddiviso tra più classi, dovrebbe anche essere consentita e incentivata la supplenza da parte di docenti in servizio, con compenso inferiore a quello del supplente esterno.

ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DEL DIRITTO AGLI STUDI UNIVERSITARI*

La legge 2.12.1991, n. 390 «Norme sul diritto agli studi universitari» prevede la emanazione di un D.P.C.M. attuativo del nuovo ordinamento.

Sono state finora predisposte due versioni di tale provvedimento:

– una bozza sottoposta nel gennaio 1993 dal Ministro Fontana alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome;

– una bozza predisposta dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, fatta propria dal Ministro Fontana.

La raccomandazione valuta alcune delle proposte contenute nei due documenti suddetti e presenta alcuni suggerimenti per renderli più aderenti allo spirito della legge di riforma.

1. Il fabbisogno finanziario

L'ipotesi, prevista da entrambi i documenti, di fissare a sei milioni il livello minimo della borsa di studio rappresenta una crescita significativa degli attuali livelli medi delle erogazioni finanziarie (un milione e duecentomila lire nel 1990). La crescita effettiva della spesa per ciascun borsista sarà però inferiore in considerazione del fatto che il nuovo importo comprenderà il valore dei servizi di mensa ed alloggio, di cui in molti casi gli attuali assegnisti beneficiano a titolo gratuito o semigratuito. Si può stimare che tale ipotesi richieda, a parità del numero degli attuali beneficiari (meno di cinquantamila), un incremento della spesa superiore ai 150 miliardi.

In assenza di nuove disponibilità finanziare statali nella legge sul diritto allo studio e in previsione della difficoltà delle regioni di destinare al settore risorse aggiuntive, è necessario per il rispetto del vincolo di bi-

* Numero 6, giugno 1993 - a cura di P. Giarda e A. Petretto.

lancio una pari riduzione della spesa per gli interventi destinati alla generalità degli studenti (le mense), *riducendo l'attuale contributo pubblico che copre la differenza tra costo medio effettivo del servizio e tariffe praticate agli studenti.* In questa direzione spinge lo spirito e il testo della legge che auspica «una graduale riqualificazione della spesa a favore degli interventi riservati ai capaci e meritevoli privi di mezzi».

La possibilità di un aumento delle risorse finanziarie per il diritto allo studio, che appare necessario per avviare una politica di sostegno che si avvicini ai livelli europei, potrebbe essere assicurata conferendo autonomia impositiva in questo settore alle regioni (si veda la parte finale di questa nota).

2. I criteri per l'assegnazione delle borse

I criteri per la valutazione delle condizioni economiche degli studenti destinatari delle borse, previsti nelle due bozze, appaiono inadeguati poiché si basano esclusivamente sul reddito imponibile Irpef, con una discriminazione qualitativa a favore dei redditi da lavoro dipendente, che appare inaccettabile come strumento di selezione individuale. In sostanza uno studente figlio di un lavoratore autonomo che dichiari fedelmente i propri redditi verrebbe ad essere penalizzato per effetto della presunta elusione o evasione dei colleghi del padre. A questo proposito, si suggerisce di introdurre nella valutazione delle condizioni economiche indicazioni relative alla situazione patrimoniale (anche se la legge impropriamente fa riferimento al solo reddito), nonché una serie di indicatori qualitativi di valutazione delle diverse fonti di reddito più accurati (si veda, ad esempio, l'esperienza dell'Opera Universitaria di Trento). È necessario prevedere, inoltre, un abbattimento del reddito familiare nel caso della presenza contemporanea di più studenti iscritti all'università.

Se inoltre appare condivisibile il riferimento alla famiglia per la valutazione delle condizioni economiche, è necessario riconoscere, con precisi vincoli, lo status di studente indipendente, la cui condizione economica è valutata individualmente, come avviene in tutti i paesi europei e in Italia, ad esempio, nel caso dell'Università Cattolica di Milano. Si tratta in sostanza di non penalizzare alcune categorie di studenti in particolari condizioni, quali gli studenti di età avanzata, gli orfani, gli studenti che vivono effettivamente da soli, i lavoratori, ecc. Allo stesso modo appare discriminatorio il vincolo di aver conseguito la maturità da non oltre tre anni, introdotto tra i requisiti di merito per beneficiare delle borse.

I criteri di merito e di reddito previsti dalla bozza del gennaio 1993 appaiono eccessivamente articolati e basati su indicatori di difficile reperimento, tra i quali ad esempio il reddito imponibile familiare medio per dimensioni della famiglia. Tali criteri puntano ad una valutazione delle condizioni economiche di tutti gli studenti, non prevista dalla legge che sembra richiedere una valutazione comparativa solo per la selezione dei beneficiari degli interventi non destinati alla generalità degli studenti. Essi si basano inoltre su procedimenti di difficile realizzabilità, mentre la plausibilità dei controlli e la relativa efficacia è inversamente legata al loro numero.

3. L'importo delle borse di studio

L'importo delle borse di studio, comprensivo del valore dei servizi in natura contabilizzati al costo medio effettivo, dovrebbe essere tale da coprire effettivamente le spese di mantenimento sostenute dagli studenti, in modo da evitare un'allocazione inefficiente del tempo tra studio e lavoro. Appare dunque auspicabile una diversificazione degli importi sia in ragione delle condizioni degli studenti che dei livelli di spesa necessari nelle diverse parti del paese. Alla luce di queste considerazioni non appare opportuna la definizione di un unico importo minimo tra studenti in sede e fuori sede, essendo significativamente diversi i costi che essi devono sostenere.

Se dunque il livello minimo di sei milioni per gli studenti fuori sede appare accettabile, quello relativo agli studenti residenti non dovrebbe superare i due milioni. L'importo della borsa per gli studenti fuori sede potrebbe essere ridotto di due milioni nel caso in cui l'ente sia in grado di offrire il posto alloggio.

Più in generale è auspicabile che l'importo della borsa sia determinato in proporzione alla differenza tra il reddito dello studente e il livello massimo di soglia per l'accesso al beneficio (si veda l'esperienza dell'Opera Universitaria di Trento). Si potrebbe, ad esempio, prevedere che agli studenti beneficiari dell'assegno il cui reddito sia inferiore al 50% della soglia di riferimento sia concessa un'integrazione della borsa pari al 20-30% dell'importo minimo.

È necessario prevedere inoltre che gli studenti del primo anno che non sostengano almeno un esame entro il 31 luglio siano tenuti al rimborso degli importi ottenuti, al fine di scoraggiare i frequenti casi di iscrizione all'università solo per beneficiare della borsa, e di garantire una maggiore autoselezione degli studenti soprattutto nella congruità tra scelta della facoltà e precedente carriera scolastica.

4. Le mense

La bozza del gennaio 1993 presenta per il servizio mensa un'eccessiva articolazione nel ventaglio della contribuzione richiesta agli studenti in funzione di merito e di bisogno. In relazione a criteri più articolati per la concessione della borsa, si può ipotizzare un sistema tariffario su due fasce, la prima pari al 36% del costo diretto di produzione del pasto dell'ente per il diritto allo studio più efficiente, la seconda pari al 72% di tale costo. La prima tariffa potrebbe essere destinata, ad esempio, agli studenti che pur rientrando nei requisiti di merito e nei limiti di reddito per il beneficio della borsa non lo ottengono a causa della scarsità delle risorse disponibili. Quest'ultimo criterio, che ha il pregio di limitare il numero delle operazioni di valutazione delle condizioni economiche e di merito degli studenti, che coinciderebbero sostanzialmente con quelle relative alla concessione delle borse, appare compatibile con la necessità del recupero di risorse in questo settore solo nel caso di definizione di criteri di merito e bisogno abbastanza rigorosi (come quelli, ad esempio, previsti nella bozza più recente).

Il costo medio del pasto dovrebbe essere determinato sulla base della media del costo diretto e del costo delle convenzioni esterne, ponderata con il numero dei pasti erogati in ciascun anno dal singolo ente. Nel caso delle convenzioni esterne il costo unitario medio è determinato dal prezzo di aggiudicazione dell'appalto, tenendo conto anche degli altri eventuali oneri a carico dell'ente, previsti dalla convenzione. Nel caso della gestione diretta il costo unitario medio è determinato sulla base di tutti i costi sostenuti, al netto degli ammortamenti per gli immobili ed i relativi impianti (riscaldamento, illuminazione, ecc.).

5. Gli indirizzi per la riqualificazione della spesa

Infine, sembra necessario introdurre nel testo del provvedimento più stringenti indicazioni per la riqualificazione della spesa. Ad esempio, si potrebbe prevedere l'obbligatorietà di introduzione negli enti per il diritto allo studio di sistemi di controllo di gestione, che consentano un'attribuzione dei costi per centro di spesa: la singola mensa, la singola casa dello studente, il servizio orientamento, ecc. (si vedano a tale riguardo le ricerche condotte presso l'azienda per il diritto allo studio di Siena). Le regioni dovrebbero essere inoltre tenute alla indicazione annuale alla Consulta nazionale per il diritto agli studi universitari, e alla relativa pubblicizzazione, dei costi unitari dei servizi per ciascun centro di spesa.

Occorre, inoltre, incentivare più decisamente la scelta della gestione indiretta dei servizi, che appare generalmente più economica, stabilendo ad esempio che tale gestione sia obbligatoria per le nuove mense o che le regioni nelle quali permanga un'ampia differenza tra costo diretto ed esterno debbano convertire a tale gestione una quantità minima del servizio.

Questioni aperte sul diritto allo studio non affrontabili nell'ambito della legge n. 390 e dei relativi strumenti di attuazione

a) La tassa per il diritto allo studio

Nella parte iniziale della raccomandazione si è accennato alla possibilità di aumentare la disponibilità di risorse finanziare per la politica del diritto allo studio attraverso la concessione di un'autonomia impositiva alle regioni in questo campo. Tale strumento di carattere redistributivo, dagli studenti di condizioni economiche agiate ai capaci e meritevoli privi di mezzi, è già presente, sin dal 1951, nel nostro ordinamento, che prevede il pagamento da parte degli studenti con reddito familiare superiore ai tre milioni di un contributo suppletivo, pari al 30% della tassa di iscrizione, a favore delle opere universitarie (divenuto poi tributo proprio delle regioni). In realtà il legame con la tassa di iscrizione (il cui importo è stato modificato solo quattro volte negli ultimi quaranta anni) e la costanza del limite di reddito ha ridimensionato nel tempo sia l'entità del gettito che gli effetti redistributivi della disposizione, sottraendo alle regioni ogni capacità decisionale. Si potrebbe quindi abolire il contributo suppletivo (e la compartecipazione del 15% sull'importo delle tasse) ed istituire una tassa regionale per il diritto allo studio, il cui importo potrebbe essere stabilito dalle regioni a partire da un minimo fissato a livello nazionale.

b) Gli esoneri dalle tasse

La nuova legge sul diritto allo studio sembra aver introdotto un ulteriore problema nella già complessa *giungla degli esoneri* dalle tasse e dai contributi universitari. Essa infatti prevede che le università concedano esoneri parziali o totali dai *contributi* sulla base degli stessi criteri stabiliti dal DPCM per l'accesso ai servizi non destinati alla generalità degli studenti. Nessuna disposizione precisa però la situazione degli studenti beneficiari della borsa rispetto alle *tasse*. Per effetto dell'abrogazione della precedente normativa sull'assegno di studio, che prevedeva l'esonero da

ogni forma di tasse e contributi, la nuova legge sul diritto allo studio sembrerebbe comportare per gli studenti beneficiari della borsa la perdita dell'esonero dalle tasse, limitandolo ai soli contributi.

In realtà sinora le università hanno continuato a concedere di fatto ai borsisti l'esonero dalle tasse, che rappresentano la quota meno rilevante del contributo degli studenti al costo dei servizi didattici. Sarebbe comunque opportuno cogliere l'occasione per definire un nuovo provvedimento di riordino dell'intera materia, regolata da una legge del 1951 e da successive e contraddittorie modificazioni.

LA QUOTA DI RIEQUILIBRIO DEL FONDO PER IL FINANZIAMENTO ORDINARIO DELLE UNIVERSITÀ *

Premessa

In questo documento si delinea un'ipotesi per il riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università statali, basata sulla nozione di costo standard per studente, risultante da una elaborazione econometrica[1]. Il metodo di riparto è fondato sull'individuazione di coefficienti di redistribuzione, dati dal rapporto tra il costo standard di ciascun ateneo e il costo standard complessivo del sistema universitario: quanto più la spesa effettiva di un ateneo è sotto allo standard tanto più esso riceve dalla quota di riequilibrio in termini relativi rispetto all'attuale distribuzione delle risorse[2].

L'ipotesi di riparto riguarda un fondo ottenuto mediante una corrispondente diminuzione della quota base spettante alle università per lo stesso anno. L'applicazione del meccanismo di riequilibrio si ispira al principio della gradualità, garantito sia dalla tecnica di stima degli standard, che tiene debitamente conto dell'evoluzione storica del sistema, che dalla regola di svuotamento del fondo base a favore di quello di riequilibrio.

Sotto diversi profili il lavoro presenta caratteri sperimentali; né potrebbe essere altrimenti dovendo affrontare un percorso normativo pro-

---

* Numero. 1, settembre 1995 - a cura di P. Giarda, A. Petretto, G. Catalano e P. Silvestri.

[1] Le elaborazioni statistiche e le considerazioni metodologiche su cui è fondata questa sintesi sono dettagliatamente descritte in P. Giarda, A. Petretto, G. Catalano, P. Silvestri, *La quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle universit: un'ipotesi di riparto*, Ministero del tesoro, Commissione tecnica per la spesa pubblica, ricerca n. 4, Roma, luglio 1995. L'indagine è stata svolta dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica per il Dipartimento istruzione universitaria del Murst.

[2] Nella stima del modello sono stati presi in considerazione le università e gli istituti universitari statali, ma non gli istituti ad ordinamento speciale (Scuola Normale Superiore di Pisa, Scuola Superiore di Studi universitari e di perfezionamento S. Anna di Pisa, Scuola Internazionale Superiore di Studi avanzati di Trieste, Università per stranieri di Perugia, Università per stranieri di Siena). La peculiarità dei loro ordinamenti didattici non rende quindi applicabili i risultati del modello adottato a tali istituti, per i quali dovranno essere individuati specifici criteri di standardizzazione dei costi ai fini del processo di riequilibrio.

fondamente innovativo. Le indicazioni contenute nell'articolo 5 della legge n. 537/1993 potranno essere pienamente realizzate solamente nel medio periodo, mano a mano che i soggetti coinvolti in questo percorso, in primo luogo il Murst e le università, avranno affinato le metodologie, nonché la capacità di raccogliere i dati necessari. In questo senso l'istituzione dell'Osservatorio permanente sulla valutazione del sistema universitario e l'attivazione dei nuclei di valutazione presso i singoli atenei porteranno sicuramente un contributo prezioso.

In tale prospettiva dinamica possono essere più correttamente valutati i pregi ed i limiti dell'attuale modello: da un lato, infatti, esso consente l'avvio del processo di riequilibrio rispettando in sostanza il dettato e lo spirito della nuova normativa sul sistema di finanziamento delle università statali; dall'altro il modello getta le basi per l'approfondimento e l'arricchimento nei prossimi anni del processo di standardizzazione dei costi del sistema universitario sia nella direzione dell'analisi per aree disciplinari, che in quella della comparazione internazionale.

Il documento di sintesi è così articolato: dopo aver discusso della dinamica e del metodo di riparto della quota di riequilibrio, si illustrano la metodologia e la natura dei dati utilizzati; si riportano, quindi, i risultati dell'analisi econometrica, applicandoli con alcune integrazioni alla ripartizione tra atenei della quota di riequilibrio. Si delineano infine alcuni possibili sviluppi della metodologia e si specificano i dati da utilizzare per la ripartizione della quota di riequilibrio nel 1995.

1. La dinamica della quota di riequilibrio

L'articolo 5 della legge n. 537/1993, nel prescrivere la tripartizione del fondo per il finanziamento ordinario delle università in una quota *base*, in una quota di *riequilibrio* e in una quota per gli *accordi di programma*, al comma ottavo dispone che «a partire dal 1995, la quota base del fondo per il finanziamento ordinario delle università sarà progressivamente ridotta e la quota di riequilibrio dello stesso fondo sarà aumentata almeno di pari importo».

In ottemperanza alla disposizione normativa, che prevede una crescente contrazione della quota storica a favore di quella di riequilibrio, eventualmente alimentata dalla disponibilità aggiuntive del capitolo, si propone che nel primo anno di applicazione il fondo di riequilibrio sia determinato in 100 miliardi, pari ad una riduzione della quota base di circa l'1,5%. Inoltre, e al fine di consentire alle università di adottare i correttivi necessari, si propone che la percentuale di riduzione della quota base sia predeterminata in modo crescente su base triennale.

A questo fine tutte le somme ottenute nel 1995, sia sulla quota base che su quella di riequilibrio, andranno a costituire la quota base per il 1996 cui si applicherà una riduzione del 3,5% per la determinazione della quota di riequilibrio; mentre per il 1997 tale percentuale salirà al 7%.

2. **Il metodo di riparto della quota di riequilibrio**

La normativa non fornisce specifiche indicazioni sul metodo di riparto della quota di riequilibrio, salvo suggerire in senso generale un processo di riaggiustamento graduale, che si fonda sulla consapevolezza dei vincoli «oggettivi» nella possibilità da parte delle università, nel breve periodo, di mutare il *mix* produttivo, in sostanza di governare pienamente il processo di trasformazione. In particolare, è evidente l'attuale rigidità nel governo del personale docente e tecnico-amministrativo, la principale risorsa del sistema universitario, in relazione alle norme che dispongono a livello nazionale le modalità ed i tempi di assunzione, utilizzo e retribuzione.

Il metodo proposto consiste nel definire coefficienti di redistribuzione dell'ammontare complessivo delle risorse destinate al riequilibrio come rapporto tra costo standard di ateneo, definito in termini di *spesa statale per il finanziamento ordinario per studente*, e costo standard complessivo dell'intero sistema universitario.

Di fatto, quindi, tale metodo:

1) consiste nel sostituire progressivamente il costo effettivamente sostenuto con il costo standard nella definizione dell'ammontare da assegnare a ciascun ateneo;

2) prevede che in ogni caso tutti gli atenei, anche quelli con uno scostamento positivo tra costo effettivo e standard, ricevano una parte della quota di riequilibrio.

Tale impostazione, coniugata ad un progressivo incremento della quota di riequilibrio sul totale del fondo ordinario, consentirà di ottenere a regime una struttura del finanziamento fondata su elementi di costo «oggettivi» per ateneo/area disciplinare.

In tal modo è garantita la gradualità del processo, i cui tempi sono definiti dalla misura con la quale si procede alla riduzione della quota storica a favore di quella di riequilibrio indicata al paragrafo precedente. Allo stesso tempo il processo di riequilibrio non viene interpretato come una sanzione immediata delle scelte di distribuzione delle risorse del passato, quanto come un'indicazione di prospettiva, di sentiero di sviluppo degli atenei nei prossimi anni, che fornisce più adeguate garanzie sulla praticabilità del percorso ed, in definitiva, sul raggiungimento dei suoi obiettivi.

L'analisi dello scostamento tra il costo standard ed il costo effettivo nell'anno considerato consente di valutare non tanto un astratto concetto di «efficienza», che presupporrebbe più fini ed articolati strumenti analitici, quanto il rapporto esistente tra la disponibilità attuale di risorse e quelle «necessarie» al proprio funzionamento a regime. Di fatti quanto più l'ateneo spende sopra (sotto) il proprio standard, quanto meno (più) riceve in termini relativi dalla quota di riequilibrio. Se infatti in teoria la quota di riequilibrio fosse pari all'intero fondo per il finanziamento ordinario a ciascun ateneo verrebbe trasferita la propria spesa statale standard.

Dal confronto tra il costo standard ed il costo effettivo si può cogliere un primo importante segnale della posizione relativa delle università rispetto ad un'ipotesi di equilibrata distribuzione delle risorse. In termini assoluti le differenze non appariranno enormi, a conferma del fatto che il modello tiene adeguatamente conto degli assetti «storici» del sistema. Il *gap* tra costo stimato ed effettivo potrà apparire in taluni casi più rilevante se raffrontato in termini percentuali al costo effettivo, dando quindi sin d'ora rilevanti indicazioni di *policy* ai singoli atenei.

3. **I criteri di riparto**

3.1 *Le indicazioni normative*

L'articolo 5 della legge n. 537/93 stabilisce sia la procedura per la definizione dei criteri di riparto della quota di riequilibrio, che, in modo assai articolato ed ambizioso, la natura dei criteri medesimi nel modo seguente:

a) La quota di riequilibrio è «da ripartirsi sulla base di criteri determinati con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, sentito il Consiglio universitario nazionale e la Conferenza permanente dei rettori, relativi a *standard* dei costi di produzione per studente e agli obiettivi di qualificazione della ricerca, tenuto conto delle dimensioni e condizioni ambientali e strutturali» (comma terzo).

b) «Il riparto della quota di riequilibrio è finalizzato anche alla riduzione dei differenziali nei costi *standard* di produzione nelle diverse aree disciplinari, tenendo conto delle diverse specificità e degli *standard* europei» (comma ottavo).

c) Infine, la quota di riequilibrio concorre «al finanziamento a regime delle iniziative realizzate in conformità ai piani di sviluppo» (comma ottavo).

Per giungere alla completa attuazione del disposto dell'articolo 5 il percorso non è dunque semplice, e richiede un processo di avvicinamento graduale. Il metodo di riparto proposto in questo lavoro, seppur soddisfacente sotto il profilo dei risultati statistici, presenta alcuni limiti, prevalentemente imputabili alla natura e alla qualità dei dati a disposizione, che non consentono, allo stato attuale, di tenere pienamente conto della pluralità di obiettivi e criteri presenti nella normativa.

a) Il modello si basa su *standard* dei costi di produzione per studente e tiene conto delle condizioni ambientali e strutturali (variabili dimensionali, geografiche, tecnologiche e qualitative) in cui operano gli atenei. Più carente, rispetto al dettato normativo, è invece la rispondenza del modello alla considerazione degli obiettivi di qualificazione della ricerca, che sono presi in considerazione solo indirettamente attraverso la considerazione delle specificità tecnologiche e della diversa onerosità delle aree disciplinari. D'altra parte la riflessione metodologica sui criteri valutativi dell'attività di ricerca e la disponibilità di relativi indicatori sono ancora inadeguati e la normativa prevede altri fondi specificamente destinati allo scopo nelle cui regole di riparto si potrà tenere in maggior considerazione gli obiettivi di qualificazione della ricerca scientifica.

b) Il modello inoltre non è finalizzato, in questa fase, all'obiettivo della riduzione dei differenziali nei costi nelle diverse aree disciplinari. Non è infatti ancora possibile procedere alla stima incrociata dei costi per ateneo e per aree disciplinari, ma ci si deve limitare a valutare il costo standard per ateneo. A questo proposito la rilevazione condotta dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica nell'ambito di questa indagine, ha prodotto notevoli risultati soprattutto sotto il profilo sperimentale, affinando le metodologie e i criteri di raccolta dei dati per area disciplinare, ma si è ancora lontani dalla possibilità di disporre di dati attendibili e utilizzabili per il riparto. Gli stessi dati per ateneo spesso sono di cattiva qualità, e per queste ragioni, è stato talvolta necessario ripiegare su variabili «non ottimali» sotto il profilo della valenza esplicativa, ma che offrono la garanzia di una ragionevole correttezza del dato.

Una notevole evoluzione nel campo della rilevazione delle grandezze fondamentali e degli indicatori più significativi può aver luogo rilevando direttamente i dati a livello delle singole unità operative (facoltà e corsi di laurea). Pertanto la stima dei parametri standard sarà più corretta e significativa quando all'interno delle strutture universitarie saranno applicate tecniche di controllo di gestione e di contabilità per centri di costo, applicate in modo omogeneo. Quanto al riferimento agli standard europei è indispensabile, prima di poter attingere a questi riferimenti, procedere con estrema cautela. La notevole diversità dei contesti istituzionali non consente semplici trasposizioni di indicatori da un sistema all'al-

tro, come d'altra parte risulta confermato da una recente esperienza condotta dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica, in collaborazione con il Ministero della pubblica istruzione, nell'ambito del progetto Ines dell'Ocse[3].

c) Per quanto riguarda infine il finanziamento a regime delle iniziative realizzate in conformità ai piani di sviluppo, si potrà dare attuazione a questa previsione quando saranno avviati i nuovi piani di sviluppo, dal momento che nella quota storica (base) sono già compresi i finanziamenti a regime dei piani sin qui approvati sino a quello triennale 1991-1993.

3.2 *Il modello di standardizzazione adottato*

In linea di principio gli standard possono essere definiti secondo due metodi alternativi. Secondo il primo essi vengono fissati *ex ante*, in base a valutazioni di tipo «tecnico»; questa procedura, che per diversi anni ha ispirato l'azione programmatoria nel sistema universitario italiano, non sembra avere prodotto risultati particolarmente apprezzabili. I parametri utilizzati per definire le caratteristiche ottimali del sistema sono stati frequentemente messi in discussione e sottoposti ad ogni genere di mediazione, sia a causa del loro inevitabile grado di arbitrarietà, sia per evitare che la loro applicazione producesse risultati troppo distanti dalla situazione storica.

Secondo il metodo alternativo, che è *alla base* in questo lavoro, gli standard vengono desunti attraverso tecniche statistiche, e dunque attraverso una definizione *ex post* delle caratteristiche «ottimali» del sistema. In questa prospettiva i costi standard recepiscono, seppur in modo «critico», la storia del sistema universitario italiano, e dunque consentono una applicazione graduale. D'altra parte, il metodo statistico utilizzato estrae da una moltitudine articolata di decisioni degli agenti — quali il Ministero, gli atenei, le facoltà, i singoli docenti ecc. — manifestatesi in un lungo periodo di tempo, una struttura di comportamenti in un certo qual modo «media», che esclude le deviazioni e gli scostamenti più marcati e riflette una sorta di «tecnica produttiva naturale» del sistema.

Tuttavia, allo scopo di acquisire alcuni dei requisiti di flessibilità e di indirizzo programmatorio del primo metodo, è possibile integrare i risultati del modello statistico introducendo alcuni vincoli di carattere norma-

---

[3] G. Catalano, P. Silvestri, *La spesa per l'istruzione superiore in Italia nel 1993. Contributo al progetto Ines dell'Ocse*, Ministero del tesoro, Commissione tecnica per la spesa pubblica, nota n. 4, Roma, maggio 1995.

tivo. In tal modo, tenendo conto delle informazioni «oggettive» che provengono dall'elaborazione statistica di un'ampia mole di dati sulla situazione del sistema universitario italiano, si restringe l'arbitrarietà insita nel modello fondato su coefficienti tecnici posti *ex ante*. La versione conclusiva presentata in questo lavoro segue questa impostazione e pertanto la versione di costo standard proposta differisce dai risultati della stima econometrica.

La definizione delle variabili e la stima dei parametri è stata realizzata utilizzando i dati relativi al 1992, anno per il quale si dispone delle informazioni più complete ed affidabili. Per il riparto della quota di riequilibrio tali parametri saranno applicati in relazione ai dati più recenti di ciascun ateneo (1994 per i valori finanziari e anno accademico 1993-94 per le altre variabili).

La metodologia presenta dunque caratteri innovativi rispetto al passato: a partire da una fotografia della «tecnologia» di produzione del settore universitario, dedotta sulla base dei comportamenti passati, si innestano — «più consapevolmente» — le indicazioni normative e programmatorie volte a correggere le disfunzioni del sistema. Allo stesso tempo essa fornisce un forte incentivo alla capacita di monitoraggio, nella raccolta di dati attendibili e comparabili, ed allo sviluppo della cultura della valutazione.

3.3. *La attuale formulazione dei criteri di standardizzazione del costo*

La normativa parte dal presupposto che la spesa storica sottintenda profonde e ingiustificate differenziazioni nella spesa per ateneo e che il processo di riequilibrio debba essere perseguito gradualmente. Alla base dell'idea di standardizzazione sta il principio (sancito anche in altri contesti della finanza pubblica) che esistano due gruppi di cause all'origine della variabilità della spesa unitaria per ateneo e per area disciplinare:

a) cause «legittime», in quanto traggono origine da motivazioni tecnologiche e ambientali e da una diversa qualità nella prestazione dei servizi;

b) cause «illegittime», originate da inefficienze e distorsioni che si sono accumulate nel tempo.

Il processo di riequilibrio deve gradualmente eliminare il secondo gruppo di cause, riconoscendo e valorizzando le prime ed a questo fine debbono essere definiti degli standard di riferimento.

Ciò premesso si può definire il costo *standard* come il valore unitario che ci si dovrebbe attendere in condizioni di «normale» amministrazione da parte di una unità periferica. In base a questa specificazione un deter-

minato ateneo, con un dato numero di studenti, con determinate caratteristiche tecniche e ambientali e una determinata qualità, dovrebbe sostenere un costo per studente «normale» pari al costo stimato dalla regressione della funzione di costo unitario prescelta.

Attraverso la funzione di costo stimata si ottengono poi, in relazione ai valori effettivamente osservati in ciascun ateneo delle variabili che concorrono a specificarla, un costo per studente normale «personalizzato» con cui confrontare il costo effettivo.

Se in un determinato ateneo, il valore osservato, ossia l'effettivo costo medio, risultante dalla rilevazione della spesa statale, risulta superiore al valore standard, basando il trasferimento su quest'ultimo invece che sul primo, si dovrebbe, attraverso il fondo per il riequilibrio, penalizzare l'ateneo e forzarlo verso soluzioni produttive più economiche attraverso, ad esempio, riduzioni dei costi o incrementi nel numero degli studenti. Viceversa nel caso in cui l'ateneo in questione presenti un costo standard inferiore a quello effettivo.

La nozione di normalità deriva dalla applicazione della tecnica di regressione della funzione di costo prescelta. Il metodo di standardizzazione dei costi che ne consegue non è naturalmente privo di limiti e di difficoltà applicative. Un primo difetto deriva dal fatto che la differenza tra il valore osservato e stimato può dipendere dal metodo di stima stesso, in questo caso dalla tecnica di regressione con tutti i suoi errori di «specificazione». Un secondo difetto risiede nel fatto che la correttezza della stima dipende in modo determinante dalla misura delle variabili tecnologiche e qualitative di riferimento, il cui significato tende a perdere rilievo con riferimento a dati aggregati per ateneo.

3.4 *La definizione di costo standard*

Quando si analizza il fenomeno della variabilità dei costi unitari occorre essere consapevoli che in realtà ci si sta riferendo alle risorse statali per il finanziamento ordinario che affluiscono agli atenei. Come si desume dal comma 1 dell'articolo 5 della legge n. 537/1993, il costo rilevante per l'esercizio è quello costituito dalla *quota a carico del bilancio statale* delle spese per il funzionamento e le attività istituzionali delle università.

Il costo complessivo per ateneo (SPESTOT) è infatti determinato dal complesso delle risorse rilevabili dai bilanci delle università che comprende, oltre ai trasferimenti statali, l'insieme delle entrate, quale che sia la relativa fonte di finanziamento: tasse e contributi degli studenti, redditi patrimoniali, vendita di beni e prestazioni di servizi, trasferimenti da altri enti pubblici e privati ecc. (TOTALTRE).

La capacità di autofinanziamento dell'ateneo con fondi diversi da quelli trasferiti dal Murst non è considerata, ai fini di quest'analisi, un «costo del processo produttivo», ma anzi un comportamento «virtuoso» volto ad acquisire risorse dall'esterno ed a differenziare e, quindi, qualificare il servizio offerto. Esso è in sostanza, dal punto di vista del finanziatore centrale, più un indicatore della dinamicità dell'ateneo e quindi, in senso lato, della sua efficacia. Prendendo in considerazione, dunque, la sola spesa statale non si è inteso penalizzare gli atenei che risultano più costosi per effetto delle maggiori entrate di altra fonte. D'altra parte un confronto sull'effettiva capacità di autofinanziamento di ciascun ateneo in relazione alle diverse possibili fonti non appare agevole, al momento attuale, in assenza di un'omogenea redazione dei bilanci di previsione e dei conti consuntivi.

Il riferimento all'espressione costi è dunque, in qualche modo, fuorviante per almeno due ordini di ragioni: in primo luogo perché obiettivamente l'analisi non può concentrarsi, almeno a questo livello iniziale della ricerca e dello stato delle informazioni, che sulla *spesa* statale e in secondo luogo perché nel passato le università, in assenza di autonomia finanziaria, non hanno certamente proceduto a scegliere i fattori produttivi con l'obiettivo di minimizzare i costi di produzione. Di modo che la funzione dalla cui stima deriva il costo standard non può essere identificata con una «funzione di costo» secondo l'accezione che l'analisi economica attribuisce a tale termine.

In questa indagine si è fatto dunque riferimento alla spesa statale trasferita dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica a ciascun ateneo in un determinato periodo di tempo e non alle risorse complessive a disposizione degli atenei. In particolare la variabile SPESTFI comprende tutte le spese relative al pagamento degli stipendi e delle altre indennità, accessori ed oneri per l'amministrazione universitaria a carico del Murst per il personale di ruolo e non (ma al netto degli arretrati), le spese di funzionamento (dotazioni ordinarie, lettori, professori a contratto, attività sportive, policlinici, ecc.), le spese per la ricerca scientifica (ex fondo 60%). Rimangono dunque escluse le spese per l'edilizia, per le grandi attrezzature e per la ricerca scientifica (ex 40%), che attengono ad altri fondi e, dunque, ad altre logiche e sistemi di riparto.

Le spese di personale relative alle nuove iniziative varate con i piani di sviluppo sono comprese in SPESTFI, mentre le relative spese di funzionamento, attualmente erogate sul capitolo 1256, ne sono escluse. In effetti mentre le prime assumono carattere permanente e vengono consolidate nel fondo per il finanziamento ordinario, le seconde si riferiscono alle spese di avvio delle nuove istituzioni e cessano al termine del periodo previsto dal piano.

Il totale delle risorse statali (SPESTFI) rapportato al numero degli studenti complessivi, in corso e fuori corso, (ISC), determina il costo medio unitario osservato in ciascun ateneo (COSTAT), la variabile dipendente della funzione scelta a base delle regressioni.

4. Alcune precisazioni sulle fonti e sulle variabili prescelte

i) il periodo di riferimento

I dati utilizzati per la definizione del modello fanno riferimento al 1992, anno per il quale sono disponibili le serie più complete ed attendibili. Lo stesso modello è stato verificato anche sulla base delle informazioni disponibili (ma meno affidabili e complete) per il 1993, mostrando la stessa struttura delle relazioni, una sostanziale stabilità dei coefficienti e quindi un'analoga distribuzione dei residui.

ii) l'universo di riferimento

La base di dati utilizzata per le elaborazioni comprende le università, gli istituti universitari e i politecnici statali. Nel 1992 sono stati esaminati 47 atenei che, nel 1993, sono passati a 50 (Napoli II, Roma III, Bergamo) e a 51 nel 1994 (Teramo).

Sono state effettuate elaborazioni alternative escludendo di volta in volta gli atenei più piccoli per numero di iscritti; gli atenei maggiori; gli atenei più grandi insieme ai più piccoli; gli atenei *outliers*, cioè coi i residui più elevati. In nessuno di tali casi la struttura del modello subisce sostanziali modificazioni. Si è dunque preferito mantenere l'universo più ampio.

iii) le principali variabili esplicative

Il set complessivo di variabili esplicative inserite di volta in volta nelle regressioni ammonta ad oltre 50 elementi. Di seguito si descrivono quelle più rilevanti e ricorrenti nell'analisi che ha preceduto la definizione della regressione base per la formulazione del riparto.

INVISC: reciproco del numero degli iscritti in corso e fuori corso ai corsi di diploma e di laurea.

SPEPRO: rivela il costo per professore, costituito dal rapporto tra la spesa per i professori ordinari e associati e il relativo numero medio nell'anno. I dati, sia finanziari che reali, sono stati tratti dalla rilevazione della Ragioneria Generale dello Stato (*Il Conto Annuale*).

CDLASISC e CDLUISC: numero dei corsi di laurea nelle facoltà scientifiche, al netto della facoltà di medicina, e numero dei corsi di lau-

rea nelle facoltà umanistiche, rapportato al numero di studenti dell'ateneo. I dati relativi al numero di corsi di laurea sono tratti dalle *Statistiche dell'Istruzione Universitaria* dell'Istat.

QMEDISC: numero degli studenti iscritti ai corsi di laurea nella Facoltà di Medicina, rapportati al totale degli iscritti dell'ateneo.

DNORD: la *dummy* del Nord comprende gli atenei localizzati nelle circoscrizioni territoriali nord occidentale (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria) e orientale (Veneto, Trentino, Friuli, Emilia), così come definite dall'Istat.

DCENTRO: la *dummy* del Centro comprende gli atenei localizzati nelle regioni Toscana, Umbria, Marche e Lazio.

DSUD: la *dummy* del Sud comprende gli atenei localizzati nelle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Calabria e Basilicata.

DISOLE: la *dummy* delle Isole comprende gli atenei localizzati nelle regioni Sicilia e Sardegna.

SPAZI: numero di m^2 per studente in ciascun ateneo. I dati relativi alle superfici si riferiscono alla rilevazione del Ministero della pubblica istruzione, Direzione generale istruzione universitaria, del giugno 1988, e riguardano l'insieme delle superfici, indipendentemente dal titolo di proprietà, al netto degli spazi di diagnosi e cura dei policlinici universitari. È facilmente prevedibile che tali dati si siano sensibilmente modificati negli anni, in relazione ai significativi investimenti in edilizia avviati alla fine degli anni ottanta. È evidente che essi richiedono un tempestivo aggiornamento, cui il Ministero sta provvedendo con una rilevazione in corso.

CORSISC: numero di insegnamenti attivati nell'anno 1991-92 in ciascun ateneo, rilevati dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica. Nel numero dei corsi sono compresi gli insegnamenti a carattere annuale e semestrale, definiti sulla base del numero di ore di ciascun corso e del valore in termini di annualità ai fini del conseguimento della laurea, nonché gli sdoppiamenti di corsi.

ESAMISC: numero medio di esami superati in ciascun ateneo, nel corso dell'anno 1991-92, per studente. La rilevazione è stata realizzata dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, Dipartimento istruzione universitaria.

LAUISC e LAUIMM: indicano il rapporto tra il numero dei laureati e, rispettivamente, degli iscritti nello stesso anno e degli immatricolati di sei anni prima, ed offrono una stima del tasso di successo.

RICPRO e RICISC: indicano il quoziente tra l'ammontare dei finanziamenti per la ricerca assegnati nel 1992 (fondo 40% e fondi CNR) e, rispettivamente, il numero di professori (ordinari e associati) e il numero di iscritti.

5. I risultati dell'analisi econometrica

L'esercizio statistico, su cui si fonda il metodo di standardizzazione, è quello dell'analisi multivariata, attraverso una regressione multipla di tipo descrittivo, con l'obiettivo di fornire una spiegazione il più esaustiva possibile della variabilità effettiva del costo unitario nell'anno di riferimento.

Attraverso numerosi tentativi di regressione è stato possibile individuare l'equazione che, data la «robustezza» e l'affidabilità delle stime è risultata la più opportuna per procedere alla definizione degli standard. I termini tra parentesi indicano il *t di Student* che fornisce una misura della significatività statistica delle singole variabili, mentre il *test F*, posto alla base dell'equazione insieme ai consueti indici di adattamento (gli R^2), fornisce una misura della significatività dell'intera struttura delle variabili utilizzate[4].

$$\begin{aligned} COSTAT = {} & 1.418 + \underset{(1.85)}{178.789}\ SPEPRO1 + \underset{(4.74)}{12.232.703}\ INVISC - \\ & \underset{(-2.27)}{-701}\ DNORD + \underset{(5.21)}{1.617.902}\ CDLASISC \\ & + \underset{(5.02)}{17.118}\ QMEDISC + \underset{(1.83)}{541}\ ESAMISC \end{aligned}$$

$$R^2 = 0.80271 \qquad \bar{R}^2 = 0.77312 \qquad F(6,40) = 27.125$$

(dati in migliaia di lire)

Questa è l'equazione di base dalla quale partire per la definizione di costo standard e il meccanismo di riparto. Dall'esame dei parametri statistici la regressione mostra un notevole adattamento, soprattutto trattandosi di una *cross-section* con un numero limitato di osservazioni e quindi di gradi di libertà. Anche l'*F* è più che soddisfacente e tutte le variabili presentano un notevole grado di significatività. Infine i segni appaiono corretti e i livelli assunti dai diversi coefficienti plausibili.

Qualche osservazione merita la forma funzionale adottata. Non trattandosi di una vera e propria funzione di costo, nel senso che la

[4] Si è provveduto, ai fini di una miglior leggibilità della funzione, a ridefinire SPEPRO in termini di scostamento dalla media nazionale del costo unitario per professore SPEPRO1 = SPREPROi − SPEPROMEDIO.

teoria economica attribuisce a questo termine, si è rinunciato ad adottare una forma funzionale generale e flessibile, in grado di catturare in modo specifico la tecnologia sottostante il fenomeno produttivo in esame. È stata invece adottata la più semplice e tradizionale forma additiva e lineare nei parametri, che consente di mettere immediatamente in luce il contributo di ciascuna variabile alla spiegazione della varianza della spesa unitaria.

6. Le cause della variabilità dei costi

Sulla base della precedente equazione emergono cinque gruppi di variabili esplicative del costo per studente per ateneo. Un sesto gruppo di variabili, quelle temporali, pur sperimentato nelle elaborazioni, non è entrato nella funzione finale.

i) Variabili di scala

Si tratta dell'intercetta della regressione della funzione di costo medio e di INVISC, che rappresenta il reciproco del numero degli iscritti. La forma della funzione tende a divenire una classica «L» rispetto al numero degli iscritti, con andamento asintotico. Il coefficiente associato a INVISC rappresenta il «costo» fisso per ateneo (poco più di 12 miliardi), e il valore dell'intercetta contribuisce, insieme agli altri coefficienti (tranne quello associato ad INVISC) a determinare il valore del «costo» marginale per studente iscritto, ossia della spesa necessaria per fare fronte ad uno studente in più. Si segnala che la forma della funzione e la sua struttura fanno sì che gli atenei di più grandi dimensioni si vedano riconosciuto *coeteris paribus* un costo standard per iscritto nettamente inferiore a quello riconosciuto agli atenei più piccoli, scoraggiando in tal modo il gigantismo.

ii) Variabili geografiche

Si tratta della *dummy* NORD, secondo la quale agli atenei del nord si dovrebbe riconoscere una spesa media per studente inferiore di 701.000 lire rispetto agli altri, a parità delle altre variabili. I motivi che possono spiegare tale fenomeno sono di tre ordini: (*i*) esistenza di fonti di finanziamento alternative per gli atenei del nord (maggiori tasse, e, in generale, maggiori contributi dell'economia privata); (*ii*) gli atenei più costosi tendono a concentrarsi nell'Italia insulare e centrale; (*iii*) maggior efficienza istituzionale e strutturale degli atenei del nord. Il mantenimento nel modello della *dummy* NORD è apparso inoltre indispensabile alla tenuta della variabile qualitativa ESAMISC.

Non si è ritenuto, invece, di evidenziare nella formula finale del modello le *dummy* relative alle altre ripartizioni geografiche dell'Istat. In particolare, si è esclusa la possibilità di riconoscere nel processo di standardizzazione il valore positivo della *dummy* ISOLE, poiché non vi è alcuna plausibile giustificazione di un costo per studente superiore in tali regioni, né quello leggermente negativo della *dummy* CENTRO per la sua scarsa significatività statistica.

Un valore negativo ha assunto anche la *dummy* SUD, con parametri e test di significatività molto inferiori, che però non è stata mantenuta poiché la minor quantità di finanziamento statale per ateneo in queste università è più direttamente riconducibile ad una sottodotazione di risorse. Sotto il profilo statistico, inoltre, la contemporanea presenza delle *dummy* NORD e SUD comprometterebbe la tenuta di altre variabili esplicative ed in particolare di quelle qualitative.

Sulla base di queste considerazioni è evidente l'assenza di significatività di variabili ed indicatori di tipo socio-economico (ad esempio redditi pro-capite, livelli occupazionali ecc.) che facciano riferimento al contesto territoriale in cui è collocato ciascun ateneo. La *dummy*, per quanto sia una variabile più «rozza», ha dunque il pregio di cogliere, come *proxy*, il contributo sistematico delle variabili più fini alla spiegazione del fenomeno in esame.

iii) Variabili finanziarie

Si tratta di SPEPRO1, che esprime il costo del fattore lavoro (come scostamento dalla media). La sua variabilità dipende dal mix professori ordinari/associati e dall'anzianità relativa dei docenti. È la variabile che in modo più rilevante incorpora la storia della crescita e degli squilibri del sistema universitario. La sua inclusione nel modello deriva non solo dall'elevata significatività descrittiva, ma anche dalla considerazione del suo carattere strutturale, che non consente, nel breve periodo, significative politiche di riequilibrio. Assai meno significativa, sotto il profilo statistico, appare la variabile alternativa SPEDOC (costo unitario per docente, compresi i ricercatori).

iv) Variabili tecnologiche

Sono variabili destinate a spiegare l'effetto sistematico sui costi unitari del *mix* tecnologico di ateneo, cioè della diversa tipologia disciplinare.

Al riguardo è stata distinta l'attività didattica che si svolge all'interno delle facoltà scientifiche, da quelle umanistiche e delle facoltà mediche. La variabile CDLASISC (numero di corsi di laurea nelle facoltà scientifiche, escluse quelle mediche, per studente) mostra una significatività molto elevata e una notevole capacità esplicativa della variabilità della

spesa unitaria. L'introduzione di tali corsi ha infatti notevoli costi fissi a causa delle complesse strutture che debbono essere disponibili per l'attività di ricerca e per quella didattica che, in genere, si rivolge ad una platea piuttosto contenuta di studenti. Secondo la stima il costo dell'introduzione di un corso di laurea aggiuntivo nelle facoltà scientifiche ammonterebbe, a parità di studenti, a 1,6 miliardi. La variabile CDLUISC (numero di corsi di laurea umanistici per iscritto) non mostra analoga capacità esplicativa, in considerazione del fatto che il numero di corsi di laurea in tali facoltà è abbastanza contenuto, per cui il suo ruolo esplicativo è in gran parte colto da INVISC, il cui coefficiente rappresenta l'effetto dei costi fissi generici, non associati alla introduzione di un particolare corso di laurea.

La presenza della facoltà di Medicina è colta dalla variabile QMEDISC (iscritti a medicina sul complesso degli iscritti), che ha l'effetto di innalzare l'intercetta del costo medio di ateneo, in proporzione al numero degli studenti di Medicina. La maggiore onerosità degli studenti delle facoltà di Medicina, riconosciuta dal modello sia pur in termini medi e in relazione all'effettivo numero degli studenti, tiene conto della «peculiarità» disciplinare, legata alle attività di diagnosi e cura di degenti, del costo delle strutture da destinare a tali scopi ed alla ricerca scientifica, nonché delle altre attività didattiche, quali le scuole di specializzazione di cui non si tiene direttamente conto nel computo del numero degli studenti.

v) Variabili qualitative

La scelta delle variabili qualitative può orientarsi in due direzioni a seconda che si ponga l'enfasi sui servizi offerti dalle università o sul prodotto finale, realizzato con il concorso degli studenti.

Per quello che riguarda il primo *set*, sono state esaminate diverse variabili relative alla qualità dei servizi didattici e di ricerca. Le variabili SPAZI e CORSISC pur cogliendo aspetti cruciali, tuttavia non presentano una sufficiente affidabilità del dato e peraltro si «spiazzano» se forzate congiuntamente, evidenziando collinearità. Le variabili RICPRO e RICISCR indicano la capacità di attrarre fondi su base competitiva (fondo 40% e CNR), ma non presentano un'adeguata significatività dal punto di vista statistico. Per quanto riguarda il risultato finale del processo educativo sono state analizzate le variabili LAUISC e ESAMISC che presentano problemi di collinearità tra di loro; la scelta è caduta sulla seconda che presenta una migliore significatività. Peraltro il numero degli esami appare meglio approssimare il fenomeno dal momento che, a differenza di indicatori legati al numero di laureati, tiene conto anche dei «prodotti in corso di lavorazione», che altrimenti verrebbero fortemente sottostima-

ti nel caso di atenei e facoltà di recente istituzione o con una pronunciata dinamica delle iscrizioni negli ultimi anni. Tale variabile presenta un coefficiente positivo, evidenziando un aumento nella spesa media all'aumentare di un elemento che individua in qualche modo la qualità del servizio prestato. Secondo la stima l'adeguamento della struttura alla variazione di un esame sostenuto costa in media 541.000 lire. Tale cifra sarebbe destinata all'acquisto di quei fattori (compresi i «servizi» dei docenti) che risultano complementari, anzi preliminari, all'attività degli esami.

vi) Variabili temporali

Un ulteriore gruppo di variabili prese in considerazione riguarda quelle storiche, o comunque espressione dell'età degli atenei. A questo fine sono state provate alcune *dummy* ed indicatori che discriminano gli atenei in relazione a diversi periodi temporali dalla data della loro istituzione ed alla crescita del numero degli iscritti; tuttavia, in nessuna delle regressioni tali variabili hanno mai raggiunto una soglia di significatività accettabile. È presumibile che esse possano assumere un rilievo maggiore nell'analisi disaggregata a livello di area disciplinare.

7. **Dal costo stimato al costo standard per il riparto**

La stima del costo medio per ateneo risultante dall'applicazione della regressione consente di spiegare la varianza dei costi in relazione alle variabili di scala, geografiche, finanziarie, tecnologiche e qualitative prese in esame. In alcuni casi la dimensione dello scarto è però determinata dal riconoscimento di situazioni, che potrebbero a lungo andare indurre comportamenti distorsivi; in altri la rilevanza della variabile è ritenuta eccessivamente condizionata dal peso del passato. Per queste ragioni il processo di standardizzazione presuppone, dopo la stima della spesa per ateneo, una seconda fase, nel corso della quale vengono introdotti alcuni vincoli normativi, tesi a contenere i possibili disincentivi connessi con la dinamica del meccanismo allocativo o ad introdurre elementi di indirizzo programmatorio.

SPEPRO1: al fine di incentivare una più equilibrata composizione del personale docente sotto il profilo dell'anzianità e della composizione nelle fasce degli ordinari e degli associati, negli atenei dove il costo medio per docente è superiore del 5% alla media nazionale, si riconosce ai fini del riparto solamente un valore pari a quello della soglia. Simmetricamente agli atenei con spesa inferiore al 5% della media nazionale si riconosce un valore più elevato, pari a quello della soglia stessa. Mentre i primi risultano, con l'introduzione di questa norma,

«forzati» a perseguire politiche di apertura verso le componenti più giovani del corpo docente, i secondi avranno maggiori risorse per «catturare» docenti senior.

INVISC: nel numero degli studenti sono inclusi tutti gli studenti iscritti ai corsi di laurea, di diploma ed alle scuole dirette a fini speciali, in modo da tener conto del recente sviluppo dei diplomi universitari. Una limitazione potrebbe essere posta, invece, agli studenti fuori corso oltre il quarto anno, per i quali si può presupporre l'assenza di costi a carico delle istituzioni universitarie. Tale vincolo si muove peraltro nella direzione di disincentivare una permanenza degli «studenti» al di là di ogni ragionevole «ritardo» rispetto alla durata legale dei corsi.

DNORD: questa variabile ha significatività statistica e plausibilità logica: nel passato le università del Nord hanno sistematicamente ricevuto un ammontare minore di trasferimenti statali, presumibilmente in relazione alla loro maggior capacità di autofinanziamento (in primo luogo legata alle maggiori tasse e contributi pagati dagli studenti) ed alla maggior efficienza. È sostenibile in futuro una situazione in cui questo divario è mantenuto e dunque in cui s'immagina che gli atenei del Nord siano maggiormente forzati al ricorso a fonti di finanziamento alternative a quelle statali? Se si ritiene che sia opportuno mantenere una componente perequativa territoriale, mantenendo un divario nel finanziamento statale, il modello indica, in primo luogo, il limite massimo di riferimento, di cui si potrebbe però ipotizzare anche una riduzione. Se viceversa si ritiene che questo divario non debba restare a regime, ma che il contributo statale debba essere omogeneo sul territorio nazionale, allora si può immaginare una riduzione graduale del coefficiente, che porti, nel giro di alcuni anni, al suo superamento.

CDLASISC: al fine di incentivare gli atenei ad orientare gli studenti verso i corsi di laurea sotto utilizzati e di disincentivare l'attivazione di nuovi corsi di laurea senza un'adeguata utenza, si propone di prendere in considerazione un corso di laurea nelle discipline scientifiche solamente in presenza di almeno 150 iscritti in corso. Nel caso in cui il corso di laurea sia stato avviato solo di recente, tale soglia sarà ridotta in proporzione al numero di anni attivati (n) del corso (soglia = 150*n/d, dove d è pari alla durata del corso). Simmetricamente si prevede che i corsi di laurea nelle medesime discipline siano contati due volte se il numero degli iscritti in corso è almeno pari a 2.000.

ESAMISC: il numero di esami per iscritto è un indicatore omogeneo con l'unica eccezione della facoltà di medicina che, con l'introduzione dei corsi integrati, presenta un numero di esami nel *curriculum* molto elevato e non comparabile con le altre discipline. Poiché della presenza di questa facoltà si tiene debitamente conto con la variabile *QMEDISC* si propone

di escludere dal computo degli esami quelli sostenuti nelle facoltà di medicina. È evidente che nell'evoluzione del modello occorrerà tener conto anche delle modifiche in corso agli ordinamenti didattici in relazione al numero di annualità previsto dai *curricula* dei singoli corsi di laurea.

8. **Gli sviluppi dell'indagine**

Questa indagine rappresenta il primo passo di un processo complesso ed articolato, che porterà nell'arco di qualche anno ad una più approfondita analisi del fenomeno e ad una più accurata definizione del modello. È in tale prospettiva che esso va giudicato, per lo stimolo che potrà dare al processo di valutazione dei costi e dei risultati del sistema universitario.

Il modello descritto appare in ogni caso adeguato all'avvio, sia pure in fase sperimentale, del processo di trasformazione del sistema, attraverso il primo riparto della quota di riequilibrio prevista dall'articolo 5 della legge n. 537/1993, completando la fase della sua implementazione.

È però utile segnalare sin d'ora alcuni importanti sviluppi del lavoro, che potranno utilmente arricchire il processo in corso. In primo luogo un approfondimento dell'analisi dovrà andare verso la definizione di stime dei costi standard relative alle singole aree disciplinari. Ciò oltre che derivare dalla necessità di applicazione del dettato della legge, consentirà di approfondire gli aspetti tecnologici e qualitativi impliciti nel modello.

Nei prossimi mesi, sulla base di una complessa rilevazione dei costi per facoltà, la Commissione tecnica per la spesa pubblica sarà in grado di fornire alcune prime simulazioni relative al 1992, ma è indispensabile per giungere ad un sistema a regime potenziare adeguatamente i criteri e le tecniche di rilevazione acquisendo i risultati della attività in corso di svolgimento per effetto della convenzione Istat-Murst «Per lo sviluppo del sistema informativo della formazione e della ricerca scientifica universitaria» e quelli conseguenti alla prossima istituzione dell'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario italiano.

Più in generale la nuova fase che si apre richiede la disponibilità, in tempi «reali», di una più ampia ed accurata qualità di dati e di indicatori, nonché l'adozione di omogenei criteri di redazione e riclassificazione delle scritture contabili delle università. La possibilità di applicare tecniche più raffinate è infatti direttamente proporzionale alla qualità e affidabilità dei dati a disposizione, come ha reso evidente questa prima applicazione.

È assolutamente indispensabile, ad esempio, la possibilità di prendere in considerazione alcuni importanti variabili qualitative, quali la disponi-

bilità di spazi ed il numero di insegnamenti attivati. Analogamente una più ampia disponibilità di dati sulla spesa per la ricerca scientifica e l'avvio di una ineludibile riflessione sulla sua valutazione, consentiranno l'ulteriore arricchimento del modello.

Infine, nelle prossime elaborazioni dovranno tenersi in considerazione alcuni dei fenomeni più recenti che hanno caratterizzato lo sviluppo del sistema universitario, quali l'istituzione dei diplomi universitari, la presenza di atenei con un elevato numero di sedi decentrate e la più ampia introduzione di limiti quantitativi all'accesso ai corsi di laurea e di diploma.

9. I dati necessari per la ripartizione del fondo nel 1995

Per consentire l'applicazione del meccanismo di riparto per il 1995 sono necessari, per tutti gli atenei, i seguenti dati, validati dal Rettore e dal Collegio dei Revisori dei Conti:

SPEPRO

spesa *pro-capite* per professore (ordinari e associati), determinata dal rapporto tra le spese per gli stipendi pagati dalle università nel 1994 ed il numero dei professori in servizio nell'anno.

Le spese per gli stipendi includono solo gli assegni e le competenze fisse dei professori, al netto delle quote relative agli arretrati ed alle altre indennità derivanti dalla capacità di autofinanziamento dell'ateneo (quota spettante su contratti e convenzioni, cosiddetta indennità De Maria ecc.).

Il numero dei professori è calcolato in relazione alla consistenza effettiva nell'anno in termini di anni-uomo.

SPEPRO1

spesa *pro-capite* per professore, calcolata come scostamento dalla media di *SPEPRO*.

Fonte: Murst, Dipartimento istruzione universitaria, *Archivio del personale*, presso Cineca, Bologna, dati di cassa, 1994.

INVISC

reciproco del numero degli iscritti, in corso e fuori corso sino al quarto anno, ai corsi di diploma, alle scuole dirette a fini speciali ed ai corsi di laurea nell'anno accademico 1993-94, esclusi, quindi, gli studenti iscritti alle scuole di specializzazione ed ai corsi di perfezionamento post-laurea.

Fonte: Istat, *Statistiche dell'istruzione universitaria*, anno accademico 1993-94, *Collana d'informazione*, 1995, n. 3 (dati rilevati al 31 gennaio 1994).

CDLASISC

numero dei corsi di laurea delle facoltà scientifiche, al netto di quelli della facoltà di Medicina, nell'anno accademico 1993-94.

Fonte: Istat, *Statistiche dell'istruzione universitaria*, anno accademico 1993-94, *Collana d'informazione*, 1995, n. 3 (si procederà ad una verifica incrociata dei dati con quelli del Murst, Dipartimento istruzione universitaria, *Archivio esami*, anno accademico 1993-94).

QMEDISC

numero di iscritti (in corso e fuori corso sino al quarto anno) ai corsi di laurea nelle facoltà di medicina, rapportati al totale degli iscritti (in corso e fuori corso sino al quarto anno), ai corsi di diploma, alle scuole dirette a fini speciali ed ai corsi di laurea nell'anno accademico 1993-94.

Fonte: Istat, *Statistiche dell'istruzione universitaria*, anno accademico 1993-94, *Collana d'informazione*, 1995, n. 3.

ESAMISC

numero di esami superati nell'anno accademico 1993-94 nei corsi di diploma, nelle scuole dirette a fini speciali e nei corsi di laurea, normalizzati sulla base di annualità, rapportati al totale degli iscritti (in corso e fuori corso) ai corsi di diploma, alle scuole dirette a fini speciali ed ai corsi di laurea nell'anno accademico 1993-94. Dal computo degli esami e degli studenti di ciascun ateneo è esclusa la facoltà di medicina.

Fonte: Murst, Dipartimento istruzione universitaria, *Archivio degli esami*, anno accademico 1993-94.

ISC

numero degli iscritti, in corso e fuori corso sino al quarto anno, ai corsi di diploma, alle scuole dirette a fini speciali, e ai corsi di laurea nell'anno accademico 1993-94, esclusi, quindi, gli studenti iscritti alle scuole di specializzazione ed ai corsi di perfezionamento post-laurea.

Fonte: Istat, *Statistiche dell'istruzione universitaria*, anno accademico 1993-94, *Collana d'informazione*, 1995, n. 3 (dati rilevati al 31 gennaio 1994).

COSTAT

totale dei trasferimenti sul capitolo 1529 del Murst a «titolo» 1994, ottenuti nel 1994 e nel 1995 (quota consolidata 1995), rapportati al totale degli iscritti (in corso e fuori corso sino al quarto anno) ai corsi di diploma, alle scuole dirette a fini speciali ed ai corsi di laurea nell'anno accademico 1993-94.

Fonte: Murst, Dipartimento istruzione universitaria, elaborazioni sui trasferimenti 1994 e 1995 sul capitolo 1529.

CAPITOLO 6

SERVIZI PUBBLICI E PRIVATIZZAZIONI

AVVIO DI PROCESSI DI PRIVATIZZAZIONE DELLE IMPRESE DI PUBBLICA UTILITÀ IN ITALIA *

Il problema delle privatizzazioni in Italia origina dalla constatazione di un eccessivo coinvolgimento della proprietà pubblica nell'organizzazione della produzione di beni e servizi per il mercato. Le ragioni storiche che hanno portato alla «pubblicizzazione» di centinaia di aziende che producono i beni più disparati non sussistono più, perché sono venute a cadere le ragioni allocative o di difesa occupazionale che le avevano motivate. Anzi, le ragioni e i vincoli di finanza pubblica giustificano un'aggressiva politica di reimmissione sul mercato, soprattutto per le aziende che, grazie alla protezione fornita dall'intervento finanziario pubblico o dalle condizioni di monopolio in cui operano, si trovano in situazione economica di relativa profittabilità ed efficienza. La dismissione delle aziende che producono beni e servizi dovrà avvenire con gradualità, anche se il successo di recenti operazioni di privatizzazione suggerisce che i mercati finanziari sono attualmente ben disposti ad assorbire titoli di proprietà di aziende con un'immagine di «buona gestione». La fase di transizione dovrà essere utilizzata per coraggiose politiche di riorganizzazione industriale e di ripianamento aziendale delle quali il management deve essere responsabile e dal cui successo deve dipendere la sua permanenza in carica.

La presente raccomandazione si limita a quel complesso di attività genericamente definite come «imprese di pubblica utilità», che comprendono i settori delle *telecomunicazioni, gas, energia elettrica* ed *acqua*, per le quali la convenienza economica del processo di privatizzazione risulta, almeno in linea teorica, più problematica.

La struttura proprietaria delle aziende operanti in questi settori può essere sintetizzata come segue.

Nel settore delle *telecomunicazioni* vige un monopolio statale che viene esercitato attraverso la concessione del servizio a società il cui capitale azionario è in maggioranza di proprietà dell'IRI. Così, la STET, a maggioranza IRI, a sua volta detiene la maggioranza del pacchetto azionario

---

* Numero 1, marzo 1992 - a cura di P. Giarda e A. Petretto.

di SIP, ITALCABLE e TELESPAZIO, rispettivamente concessionarie dei servizi di telecomunicazione per il territorio nazionale, dei servizi di telecomunicazione internazionale e delle attività a mezzo satellite.

Il settore del *gas* fa quasi per intero capo all'ENI. L'approvvigionamento si basa infatti per il 35% sulla produzione nazionale, che spetta per il 90% all'AGIP (totalmente controllata dall'ENI) e per il 10% a produttori privati; la restante parte del fabbisogno nazionale, pari al 63%, è coperta da importazioni che fanno capo alla SNAM, di nuovo interamente controllata dall'ENI. Il trasporto è effettuato praticamente solo dalla SNAM, che serve le aziende elettriche (22% dei consumi complessivi), le aziende di distribuzione per gli usi civili (41%) e le grandi utenze industriali (37%). La distribuzione è divisa fra ITALGAS (50% dell'ENI), aziende distributrici private, aziende municipalizzate e gestioni in economia dei Comuni.

Nel settore dell'*energia elettrica* la legge di nazionalizzazione del 1962 riserva all'ENEL l'esercizio nel territorio nazionale delle attività di produzione, importazione ed esportazione, trasmissione, trasformazione e vendita dell'energia elettrica, salvo circoscritte deroghe (per altro riconsiderate da recenti interventi legislativi) per enti locali e autoproduttori.

Per quanto riguarda il settore dell'*acqua*, l'elemento che lo caratterizza in Italia è l'estrema frammentazione del servizio. Gli ottomila Comuni sono serviti da più di tredicimila acquedotti quasi tutti gestiti direttamente dai Comuni stessi. Più ampia è la presenza di aziende speciali nella fase della distribuzione. Il settore è caratterizzato da una rete idrica nazionale fatiscente, investimenti sottodimensionati e interventi di manutenzione assolutamente carenti, nonché da distribuzione del servizio rispetto all'utenza non corrispondente allo sviluppo del paese.

A fronte di una generale redditività, con l'eccezione del settore idrico, il sistema delle I.P.U. presenta i seguenti aspetti critici rilevanti:

- inefficienza allocativa e tecnica delle strutture integrate delle industrie interessate, nonché inefficienza gestionale delle singole imprese, a causa della limitata pressione della concorrenza e dei condizionamenti politici del management;
- retribuzioni del personale relativamente elevate;
- insufficiente affidabilità, per la finanza pubblica, delle regole e dei vincoli finanziari, anche per le imprese attualmente in utile;
- uno sviluppo rallentato della tecnologia rispetto all'evoluzione della domanda e nei confronti di analoghe industrie europee;
- una qualità mediamente scadente dei servizi prestati.

In merito all'efficienza complessiva delle strutture industriali in cui operano le varie aziende produttrici servizi di pubblica utilità si osserva, soprattutto per i settori del *gas* e delle *telecomunicazioni*, che nel tempo si sono formati gruppi verticalmente integrati in settori multiprodotto, in cui alcuni mercati sono di tipo monopolistico ed altri di tipo concorrenziale. Questa struttura integrata crea forti spinte a comportamenti anticompetitivi da parte del gruppo stesso che tende a utilizzare i proventi derivanti dai mercati non concorrenziali (in utile) per sovvenzionare le attività concorrenziali (in perdita) ed estendere o mantenere intatto il proprio potere di mercato. Considerazioni analoghe possono farsi per i sussidi incrociati che vanno da imprese redditizie a imprese in perdita per difetto del management.

Raccomandazioni di carattere generale sulle privatizzazioni

1) La Commissione esprime la valutazione che occorra procedere a trasferire ai privati la proprietà del maggior numero possibile di imprese di pubblica utilità. Ritiene anche che tale raccomandazione non dovrebbe essere qualificata con cautele eccessive sul fronte delle *procedure di cessione*, dei *prezzi di cessione* e della *regolamentazione dell'attività* delle imprese cedute. L'assunzione di responsabilità nella gestione diretta di servizi, tramite *public utilities*, distoglie l'attenzione dei policy makers dai problemi di organizzazione dei servizi fondamentali dello Stato (sanità, istruzione, giustizia, ecc.). Gli obiettivi pubblici dell'area dei servizi per il mercato possono essere efficacemente conseguiti con lo strumento della regolamentazione, pur ammettendo la proprietà privata.

2) In merito al risultato finanziario delle operazioni di vendita di un'impresa pubblica occorre considerare la scarsa efficacia delle privatizzazioni così dette «fredde», che cioè lasciano il 51% delle azioni in mano pubblica. La cessione del controllo ai privati può modificare il valore atteso degli utili e fare aumentare la domanda per le attività cedute e/o il prezzo che gli investitori sono disposti a pagare. Al riguardo si può rilevare come la complessa procedura prevista dal decreto recentemente approvato per procedere alla cessione integrale del controllo ai privati (art. 1 comma 9) appaia farraginosa e disincentivante. È da ritenersi proponibile la presenza dell'azionista pubblico con quote sostanzialmente simboliche (minori del 10%), per garantire la partecipazione agli organi deliberanti.

3) In merito al collocamento sul mercato delle azioni, l'esperienza inglese ha mostrato che il prezzo di sottoscrizione dovrà essere tanto più basso quanto maggiore sono la diffusione dell'azionariato che si vuole

conseguire e il grado di regolamentazione del settore successivo al collocamento. Il ricavo della vendita dipende anche dalla capacità di assorbimento del mercato azionario e dal potere contrattuale degli intermediari finanziari ed investitori istituzionali coinvolti nell'operazione di vendita.

Ne consegue che il prezzo di collocamento è legato in modo cruciale alla *regolamentazione* dei prezzi di vendita e delle condizioni di offerta dei servizi che sarà attuata dopo la privatizzazione ed è legato altresì alla *rimozione dei vincoli* sull'impiego dei fattori produttivi che attualmente condizionano la gestione delle imprese di pubblica utilità.

In particolare, per garantire tassi di rendimento competitivi con quelli offerti sui titoli del debito pubblico, occorre prevedere in modo esplicito una dinamica tariffaria (se pur regolamentata) coerente con la dinamica del livello generale dei prezzi. Rendimenti elevati e competitivi con i tassi reali di mercato finanziario possono essere garantiti solo consentendo ai sottoscrittori di sviluppare aspettative di guadagni di capitale.

Cessione del controllo, garanzie sullo sviluppo minimo dei ricavi unitari, rimozione dei vincoli all'impiego efficiente delle risorse aziendali e prezzo di cessione costituiscono un pacchetto integrato di parametri che devono essere, tutti, funzionali alla cessione.

4) In merito alle forme di collocamento, occorre sottolineare che la cessione può raggiungere importi consistenti solo se si riesce ad incentivare l'interesse di un ampio numero di risparmiatori. Ciò è particolarmente rilevante quando, come in Italia, gli investitori istituzionali sono relativamente poco sviluppati e il risparmio si forma in larghissima misura presso le famiglie. In questo quadro diventa, anche alla luce della nuova normativa sulle OPA, praticabile solo la via della *vendita dei titoli sul mercato a prezzo fisso*. La collocazione diretta può essere attuata solo per importi relativamente poco consistenti e in circostanze particolari, comunque non per imprese di grandi dimensioni e ad elevata redditività (potenziale o effettiva) quali sono in generale le I.P.U.

5) In merito alla trasformazione in S.p.A. dell'ENEL, unica I.P.U. non ancora sotto tale forma giuridica, si rileva che:

i) la S.p.A. rispetto ad un ente pubblico, presenta un'organizzazione interna soggetta ad un livello di burocratizzazione inferiore;

ii) la S.p.A. consente forme di controllo contabile più trasparenti;

iii) la trasformazione in S.p.A. mette un settore in condizioni di essere privatizzato rapidamente e ciò costituisce, rispetto ad una mera dichiarazione, un maggiore incentivo per il management a conseguire risultati di efficienza;

iv) la trasformazione in S.p.A. può consentire di ristrutturare più agevolmente il settore per conseguire economie di scala o risparmi di efficienza.

Raccomandazioni specifiche sui singoli settori delle I.P.U.

L'esperienza inglese mutuata al caso italiano e le ricerche empiriche suggeriscono le seguenti indicazioni per ciascun settore.

Per quanto riguarda le *telecomunicazioni*, la Commissione raccomanda che, dopo lo scorporo di TELESPAZIO, che può opportunamente rimanere nella sfera pubblica, l'intera proprietà STET sia ceduta ai privati. La privatizzazione deve essere preceduta da una ristrutturazione industriale che separi (in ottemperanza alla Convenzione del 1984) i rami potenzialmente competitivi da quelli tecnologicamente monopolistici. I primi saranno ceduti senza prevedere controlli sul mercato, i secondi saranno opportunamente soggetti a regolamentazione.

Per quanto riguarda il *gas* la Commissione raccomanda:

1) lo scorporo dell'attività estrattiva dall'AGIP e la tassazione della rendita metanifera (anche attraverso canoni di concessione), con successiva cessione della proprietà dell'azienda;

2) relativamente alle attività di trasporto, la cessione della SNAM;

3) che i proventi affluiscano comunque al Tesoro; nel caso si decidesse la cessione sul mercato della ENI holding, la cessione delle due società di cui sopra concorrerebbe a determinare il provento complessivo per il Tesoro.

Per quanto riguarda l'*energia elettrica*, la Commissione raccomanda:

1) la trasformazione in S.p.A. dell'ENEL e delle aziende municipalizzate;

2) la loro cessione per intero sotto i vincoli:

- dello scorporo della fase della generazione, per addivenire alla creazione di un vero e proprio mercato dell'energia;
- dell'obbligo di praticare prezzi uniformi sul territorio e assicurare l'universalità del servizio;

ma con le garanzie di:

- ricavi unitari che crescano in coerenza con l'inflazione;
- una procedura per la revisione quadriennale delle tariffe.

Per quanto riguarda l'*acqua*, la privatizzazione deve essere preceduta da una radicale ristrutturazione industriale e produttiva, che richiederà tempi lunghi, per rendere vendibile il settore. A giudizio della Commissione, una base utile per procedere in tal senso è costituita dal d.d.l. AC 4228-ter-A (relatore G. Galli).

In generale, per il trasporto in rete, è attualmente in discussione a livello comunitario l'opportunità di ampliare la concorrenza attraverso l'adozione del metodo del «vettoriamento comune» che non prevede la possibilità per la società di trasmissione di trasportare servizi di sua proprietà. La Commissione non ritiene in questa sede di dover discutere una questione tecnica così complessa, tuttavia, non può non rilevare come la riduzione del potere di mercato delle società di trasporto, che finiscono altrimenti per diventare l'unica fonte di approvvigionamento, sia uno dei metodi più efficaci per ridurre l'area di monopolio naturale dei settori.

STRUMENTI TECNICI PER L'ANALISI DELL'EFFICIENZA NEL TRASPORTO FERROVIARIO *

1. La recente trasformazione delle Ferrovie dello Stato in S.p.A. pone importanti questioni sui rapporti tra l'azionista Stato e il management d'impresa per le necessità di finanziamento: *a*) dei rilevanti squilibri di gestione; *b*) dei programmi d'investimento.

L'entità dell'intervento dello Stato ha assunto e si prevede che assumerà livelli rilevanti: nel 1991 è stata pari a 17.487 miliardi, mentre per il 1992 e 1993 è valutata rispettivamente in circa 21.250 e 21.300 miliardi di lire.

Con riferimento ai soli aspetti di gestione, si rileva che il sistema F.S. si caratterizza per valori di produttività del lavoro e di produttività totale dei fattori che sono tra i più bassi d'Europa.

2. L'impresa ferroviaria italiana si colloca, sotto l'aspetto dimensionale, in una posizione intermedia fra quelle dei maggiori Paesi europei, sia in termini di entità dei fattori utilizzati, sia in relazione al volume di servizio reso. La Tabella 1 fornisce, per l'anno 1991, alcune indicazioni circa la dimensione della rete ferroviaria, il numero degli occupati, nonché i più usuali indicatori del volume di traffico sulla rete, relativamente a quei Paesi che per la dimensione dell'impresa ferroviaria si ritiene possano più significativamente essere posti a confronto con le ferrovie italiane (Germania, Regno Unito, Francia e Spagna).

3. Dall'esame comparativo si rilevano le seguenti indicazioni:

- il rapporto tra gli addetti e la lunghezza della linea delle ferrovie italiane risulta relativamente più elevato di quello rilevato per le altre imprese ferroviarie;
- la forza lavoro impiegata dalle ferrovie italiane è cresciuta a ritmi sostenuti negli anni '60 e '70 mentre negli anni '80 si è registrato un rallen-

* Numero 5, dicembre 1992 - a cura di R. Onofri e A. Petretto. Il materiale di riferimento per la redazione della presente raccomandazione è costituito dalla ricerca: «Efficienza nella produzione delle ferrovie dello Stato» di B. Bosco e L. Parisio.

tamento nelle assunzioni; nei primi anni '90 la politica di prepensionamento ha prodotto un drastico ridimensionamento nel numero degli occupati (si è passati dai circa 213.000 occupati del 1987 ai circa 170.000 occupati, effettivi medi anno, del 1992); rispetto agli altri Paesi, la riduzione del personale ha iniziato ad operare con un decennio di ritardo;

- i passeggeri/Km sono aumentati, tra il 1971 e il 1991, del 43% circa, mentre le tonn./Km hanno avuto un incremento del 18%; ne è derivata una tendenza alla specializzazione produttiva caratterizzata da una minore importanza relativa del trasporto merci: questo fenomeno, seppure con toni minori, trova comunque riscontro anche negli altri Paesi;

- l'utilizzo di energia si è notevolmente ridotto nel corso del periodo analizzato: si è passati dai 6.329 miliardi di thermies rilevati per il 1965 ai 4.570 miliardi del 1989; sostenuto appare il ritmo di sostituzione del carbone con il gasolio e soprattutto con l'energia elettrica; una riconversione più accelerata verso l'utilizzo dell'energia elettrica si ritiene però che avrebbe consentito un ulteriore miglioramento nel comparto delle spese energetiche;

- in generale, il progressivo deterioramento dei conti dell'impresa ferroviaria risulta quale conseguenza della politica tariffaria imposta dal governo, della bassa produttività dei fattori impiegati (in particolare del personale), della mancanza di corrispondenza tra la dinamica delle retribuzioni e l'andamento della produttività.

La presente raccomandazione riguarda le procedure e le metodologie di rilevazione e monitoraggio dell'efficienza e della produttività dell'impresa F.S. Poiché uno degli obiettivi fissati dal Contratto di Programma del 1991 era quello di «migliorare la produttività annuale di tutti i fattori della produzione» è utile costruire procedure e metodologie di calcolo degli indici di valutazione dell'efficienza con un grado di affidabilità più elevato di quelli attualmente utilizzati, anche per rendere più impegnative le condizioni poste all'azienda a fronte dei finanziamenti statali. I principali indicatori attualmente utilizzati riguardano:

a) la *produttività della rete* - treni per km di linea;

b) la *produttività del materiale rotabile* - posti-km occupati su posti-km offerti, per quanto attiene il trasporto viaggiatori, e tonn-km su capacità di carico offerta, per quanto attiene il trasporto merci;

c) la *produttività del lavoro* - unità di traffico su numero dipendenti.

La Commissione suggerisce di introdurre due nuovi tipi di indicatori per la misura della produttività ed avviare una struttura tecnica specializzata in questa attività di misurazione.

I. Nuovi gruppi di indicatori

I nuovi indici, che dovrebbero affiancare quelli attualmente in uso, sono i seguenti:

a) *Indicatori grezzi globali di produttività non parametrici*

Si tratta di due indici: l'*indice Divisia* e l'*indice superlativo di progresso tecnico di Diewert*. Il primo si fonda sulla differenza tra numeri indici di output e di input. A differenza di un normale indicatore di produttività, questo indicatore tende a rapportare la produzione congiunta del servizio passeggeri e del servizio merci, aggregata con pesi ottenuti dalle quote di ricavo, all'impiego di tutti i fattori produttivi, aggregati con pesi ottenuti dalle quote di costo. Il secondo viene calcolato ipotizzando una funzione di produzione approssimabile ad una forma funzionale flessibile. Sulla base di questa funzione della produzione è possibile stimare l'effetto del progresso tecnico e quindi degli aumenti di produttività, come spostamenti esogeni di detta funzione.

L'*indice Divisia* risulta rigido, con riferimento alla tecnica di produzione implicitamente ammessa, ma abbastanza coerente e relativamente flessibile, per quanto riguarda la tecnica di aggregazione degli output impiegata.

Invece l'*indice Superlativo* appare flessibile per la tecnica di produzione ma vincolante per la tecnica di aggregazione degli output, essendo costituita dalla mera somma (la c.d. unità di traffico).

Tali indicatori potrebbero utilmente integrare i coefficienti previsti nel Contratto di Programma per il 1991-92, in modo che gli obblighi contrattuali di incremento della produttività potrebbero essere adattati su questi indici e quindi agevolmente monitorati.

b) *Indicatori parametrici di efficienza relativa e assoluta*

La stima di indici di questo tipo richiede la costruzione di modelli econometrici di analisi del comportamento efficiente dell'impresa di lungo e breve periodo, che consentano di evidenziare alcuni importanti problemi strutturali, come le *economie di scala*, le *economie di densità* e le *economie di varietà*. La misurazione di tali aspetti può fornire importanti indicazioni per impostare processi di ristrutturazione del servizio.

Tali indicatori in quanto basati su di una verifica analitica del processo produttivo multiprodotto delle Ferrovie italiane, consentono di formulare congetture sulle dimensioni ottimali degli impianti e sull'ottima combinazione di output. Inoltre consentono di misurare in termini *comparativi*, cioè di raffronto con altre realtà istituzionali, e *dinamici*, cioè secondo uno sviluppo temporale, l'efficienza relativa, come scostamento da

una frontiera di produzione (funzione di costo) opportunamente stimata. Ricorrendo a metodi ancora più sofisticati (stima delle frontiere stocastiche) è possibile dare anche una dimensione assoluta ai vari concetti di efficienza.

Il computo e l'utilizzo sistematico di questi indici di efficienza relativa e assoluta può fornire elementi di monitoraggio molto utili.

II. Un osservatorio per la produttività

In considerazione dell'importanza che il problema della misura della produttività riveste per lo Stato-azionista della F.S. S.p.A. è opportuno che metodi a procedure di valutazione trovino la loro collocazione in un «Osservatorio» attrezzato all'impiego delle moderne tecniche statistiche di rilevazione della produttività e dell'efficienza. L'analisi dell'efficienza dovrebbe incorporare la valutazione delle economie di scala, delle economie di densità e di varietà che consentirebbe di sostenere e giustificare i necessari processi di ristrutturazione del servizio.

TABELLA 1 – *Principali indicatori di dimensione e di attività delle imprese ferroviarie*

(anno di riferimento 1991)

PAESI	Km di linea (*)	Occupati (in mgl.)	Motrici	Vagoni passegg.	Carri merci	Treni-km (min.)	Pass.-km (min.)	Tonn.-km (min)
ITALIA	16.068	180,1	4.882	14.175	84.544	316	46.427	19.963
FRANCIA . .	33.282	196,6	7.475	15.817	84.073	484	62.101	50.632
GERMANIA .	27.073	231,7	8.180	14.838	187.252	635	45.639	61.991
REGNO UNITO	16.584	137,8	2.562	11.779	18.941	428	32.058	17.274
SPAGNA . . .	12.551	48,9	1.933	3.987	27.822	176	15.022	10.022

(*) Elettrificata e a scartamento normale (per la Spagna, scartamento maggiorato).

Fonte: UIC, Main Statistical Results for UIC Member Railways, 1991.

RIORDINO E RAZIONALIZZAZIONE DELLE TARIFFE POSTALI *

La valutazione dell'opportunità di provvedere ad un riordino e ad una razionalizzazione della struttura tariffaria adottata nel nostro servizio postale ha due termini di riferimento: le scelte tariffarie adottate negli altri paesi della Comunità Europea e le prescrizioni in tema di tariffe contenute nel Libro Verde della Commissione CEE sulla realizzazione del mercato unico dei servizi postali (Bruxelles, 1992). Sia le une che le altre sono in grado di evidenziare caratteristiche anomale delle tariffe italiane che, in un'ottica di razionalizzazione, debbono essere al più presto eliminate.

La presente raccomandazione indica i principali provvedimenti ritenuti necessari sulla base del triplice obiettivo di: 1) avvicinare la struttura tariffaria italiana a quella vigente negli altri paesi comunitari; 2) rispettare i criteri di tariffazione proposti nel Libro Verde CEE; 3) ottenere, dato l'elevato e crescente deficit di gestione, maggiori ricavi per l'azienda.

1) Il servizio postale italiano presenta rispetto alle altre aziende europee una struttura tariffaria squilibrata. In particolare si osservano:

– un livello più elevato della media europea della tariffa per la lettera ordinaria di primo scaglione di peso.

– una struttura tariffaria nella quale le tariffe aumentano in funzione del peso delle corrispondenze troppo rapidamente rispetto a quanto avviene nelle altre aziende europee;

– una differenziazione delle tariffe basata sul contenuto dell'invio postale e quindi non giustificata da differenze nei costi di produzione;

– tariffe eccessivamente agevolate per utenti particolari che comportano un bassissimo grado di copertura dei costi di produzione per l'azienda e conseguenze rilevanti sul suo bilancio (tale stato di cose ha subito modifica, peraltro non soddisfacente, a seguito dell'art. 4 del D.L. 155/93);

---

* Numero 5, giugno 1993 - a cura di P. Giarda e R. Onofri.

– inadeguata distinzione tra: *a*) utenti ai quali è economicamente giustificato concedere sconti tariffari sulla base delle prelavorazioni che essi eseguono sugli invii, e quindi sulla base dei minori costi unitari per l'azienda e *b*) utenti per i quali la presenza di agevolazioni è dettata dal carattere sociale dei materiali spediti (libri e giornali).

2) I tempi di recapito del nostro servizio postale sono incerti e molto più elevati rispetto allo standard europeo. Pur essendosi ridotti negli ultimi anni, essi sono infatti ancora pari a circa tre volte quelli garantiti dalle altre aziende comunitarie. Questo comporta per l'Italia il più basso rapporto qualità-prezzo all'interno della CEE.

3) Non sono in generale rispettati i criteri di tariffazione previsti dal Libro Verde CEE, in particolare il criterio della tariffazione sulla base del costo medio di ogni servizio con divieto di sovvenzioni incrociate tra prodotti diversi e tra categorie di utenti diverse. Tale divieto è violato in modo macroscopico nel settore delle stampe (non soggette al monopolio postale) ampiamente sotto-tariffate dalla Azienda italiana; da tale settore il privato è tenuto lontano proprio attraverso le basse tariffe sussidiate dalle alte tariffe sulle lettere per le quali la APT ha invece il monopolio legale.

4) Non esiste al momento nel caso italiano neppure un servizio di punta fornito dall'azienda pubblica nel quale la qualità (tempo di recapito) sia garantita ed il prezzo richiesto sia accessibile al grande pubblico. Il postacelere risponde infatti al primo requisito ma non al secondo.

5) L'esame degli adeguamenti tariffari dei servizi postali attuati nei due decenni trascorsi evidenzia il carattere di saltuarietà dei medesimi, l'eccessiva distanza nel tempo tra un adeguamento e l'altro con effetti penalizzanti sul bilancio, la subalternità in alcuni periodi rispetto alle esigenze di controllo dell'inflazione, il riferimento ai costi di produzione visti come dati e senza alcuna possibilità di controllo effettivo del loro processo di formazione e della dinamica dell'efficienza produttiva ad essi sottostante.

Sulla base delle osservazioni precedenti si perviene alle seguenti raccomandazioni:

1. Occorre eliminare le differenze tariffarie basate su differenze di contenuto degli invii postali. Si dovrebbe in conseguenza pervenire ad una tariffa unica per gli invii postali (fatti salvi i diritti accessori) in cui le differenze di importo riflettano esclusivamente differenze di peso ed, eventualmente, il superamento di certi limiti di ingombro. In subordine a tale ipotesi si dovrebbero mantenere non più di due tariffe: una per gli invii di corrispondenze ed una per i pacchi. È necessario in ogni caso eli-

minare le attuali distinzioni tariffarie tra lettere, manoscritti e libri da un lato e tra pacchi e pacchetti postali dall'altro, distinzioni che complicano inutilmente il sistema tariffario, non riflettono differenze nei costi di produzione e creano inutili costi di controllo per l'azienda. È opportuno inoltre uniformare alle corrispondenze tutti gli invii che, a parità di costi di produzione, sono attualmente assoggettati a tariffa inferiore: cartoline postali e illustrate, partecipazioni, fatture commerciali, biglietti postali, biglietti da visita, cedole di commissione libraria.

2. Non sussistono motivazioni per aumenti dell'attuale tariffa base per le lettere ordinarie, fissata in 750 lire. Essa è già tra le più alte d'Europa e viene corrisposta in contropartita di un servizio di qualità molto povera: alti ed incerti tempi di recapito.

3. La crescita della tariffa lettera in funzione degli scaglioni di peso è eccessiva e deve essere rivista alla luce di quanto si verifica nelle altre aziende europee. Nello stesso tempo dovrebbe essere abrogata l'attuale possibilità' di sconti del 50% per programmi di abbonamento delle stampe non periodiche, sostituendo tale agevolazione secondo le indicazioni evidenziate al punto 5 seguente.

4. Rispetto alla definizione di una tariffa unica per le corrispondenze, differenziata solo per scaglioni di peso, vi sono tuttavia ragioni per una tariffa inferiore per le stampe. Per queste ultime, infatti, non soggette al monopolio pubblico, una tariffazione al costo medio effettivo, che è gravato nel nostro paese dagli effetti della consistente inefficienza produttiva, comporterebbe forti riduzioni dei quantitativi spediti. È quindi opportuno fissare la tariffa al costo medio che si avrebbe in presenza di efficienza produttiva, differenziando temporaneamente la tariffa stampe dalla tariffa lettere. Poiché il costo efficiente è stimabile in circa due terzi del costo effettivo risulta giustificato quindi l'attuale importo di 500 lire per il primo scaglione di peso.

5. Gli sconti sulla tariffa stampe debbono riflettere esclusivamente minori costi per l'azienda. Questi ultimi sono identificabili essenzialmente in due fasi: *a*) al momento della spedizione, se le stampe vengono consegnate già prelavorate dal mittente (tale riduzione è tuttavia operante solo se il numero di stampe spedite supera un determinato quantitativo minimo); *b*) nella fase del trasporto, se esse sono impostate già nella località (o, comunque, nella provincia) di destinazione. Per il punto *a*) il minor costo può essere stimato in un 30-35%, per il punto *b*) si ritiene non oltre un ulteriore 5%. Questo comporta che lo sconto complessivo concedibile non può superare il 40%. Per rispettare tale criterio occorrerebbe, da subito, emendare il testo dell'art. 4 del D.L. 155/93 ponendo tale limite massimo agli sconti concedibili a partire dalla tariffa unica prevista dallo stesso articolo.

6. Sconti maggiori dei risparmi di costo possibili per l'azienda possono essere concessi solo per esplicite ragioni sociali o culturali (ad esempio per giornali o libri). In tale caso il loro ammontare deve essere definito in sede politica e l'onere conseguente non dovrebbe ricadere sull'azienda ma sul bilancio dello Stato. Occorre inoltre isolare con certezza le spedizioni degli aventi diritto dal resto delle spedizioni in abbonamento. Attualmente l'insieme delle spedizioni in abbonamento, soggette a tariffe agevolate, supera il 35% di tutti gli invii postali, generando perdite enormi per l'azienda. Un modo per isolare tali utenti potrebbe essere quello di istituire un apposito albo delle testate ammesse all'invio agevolato, affidandone la tenuta alla Federazione italiana editori giornali ed imponendo rigide restrizioni ai possibili utenti e forti sanzioni in caso di violazioni. Nel medio periodo, tuttavia, tariffa lettere e tariffa stampe debbono essere riunificate. In particolare, la prima dovrà progressivamente convergere verso la seconda sfruttando i risparmi di costo resi possibili da un ripristino di livelli di produttività del lavoro e degli altri fattori in linea con quelli garantiti dalla generalità delle altre aziende comunitarie.

7. Le tariffe dovrebbero essere riviste annualmente collegandole all'evoluzione dei prezzi. Il loro tasso di crescita dovrebbe essere calcolato in base ad un indice aggregato dei prezzi dei fattori produttivi impiegati dall'azienda postale e ridotto per il tasso di crescita della produttività della medesima. Quest'ultimo dovrà comprendere sia la componente resa possibile dal progresso tecnologico e dalla dinamica della domanda, sia la componente derivante dalla riduzione dell'attuale elevato livello di inefficienza produttiva.

8. Riguardo alla qualità dei recapiti, l'obiettivo principale di medio periodo deve essere quello di offrire tempi certi ed a costi paragonabili a quelli offerti dalle altre aziende postali europee. Obiettivo preliminare a tale risultato, da attuarsi quanto prima possibile, deve essere quello di istituire almeno un servizio sul quale la qualità sia garantita ed i cui costi per gli utenti siano sensibilmente inferiori a quelli dell'attuale postacelere. Tale servizio dovrebbe garantire il recapito entro il giorno successivo alla spedizione almeno per quanto riguarda la rete costituita dalle città medio-grandi (capoluoghi di provincia e, comunque, oltre i 50 mila abitanti).

IL RIASSETTO DEL SERVIZIO POSTALE*

1. L'equilibrio finanziario

La riorganizzazione del servizio postale ha comportato il passaggio alla struttura giuridica di Ente pubblico economico e l'attuazione di un piano di ristrutturazione finanziaria. L'obiettivo principale é stato quello di creare le condizioni per portare l'azienda su livelli di efficienza produttiva tali da garantire un sostanziale equilibrio di bilancio e permettere, successivamente, la trasformazione dell'Ente in società per azioni, sul modello realizzato per le ferrovie.

L'equilibrio finanziario doveva essere raggiunto entro il 1994 per effetto: del blocco del turn-over; della rinuncia da parte dello Stato dei crediti vantati nei confronti dell'Ente e dell'accollo dell'onere per le pensioni attualmente pagate ai dipendenti; l'aumento delle tariffe e dei servizi prestati e la razionalizzazione della gestione dei fondi.

Nel complesso degli oltre 3.000 miliardi di riduzione del deficit per il 1994, circa 2.000 derivano dal trasferimento di costi a carico dello Stato (direttamente, per l'onere pensionistico e, indirettamente, attraverso la Cassa depositi e prestiti). In effetti, l'onere per lo Stato nel 1994 raggiunge circa i 3.000 miliardi, una volta considerati anche i 980 miliardi destinati al fondo di dotazione.

Nella presentazione dello schema di contratto di programma, l'Ente poste italiane riconosce esplicitamente che, nonostante i precedenti interventi, l'equilibrio finanziario, previsto per il 1994 non sarebbe raggiunto a meno di un maggior contributo da parte dello Stato di 500 miliardi, aggiuntivi rispetto a quello di circa 970 miliardi necessario per coprire la stima originaria del disavanzo. Lo stesso fenomeno si verifica, per importi inferiori, nel 1995 e '96.

In breve, l'equilibrio finanziario non è raggiunto e i miglioramenti sono ottenuti attraverso l'aumento degli utili del servizio bancoposta i cui ricavi corrispondono ad aumenti di spesa del Tesoro o di altri enti che

---

* Numero 1, settembre 1994 - a cura di G. Morcaldo e V. Patrizii.

utilizzano i conti di tesoreria. Il miglioramento dei saldi finanziari dell'Ente postale corrispondono, quindi, ad un peggioramento dei saldi di altri comparti pubblici.

2. L'equilibrio economico

Se l'equilibrio finanziario non è raggiunto, ancor meno lo è quello economico. Nei tre anni dal 1994 al '96 la perdita d'esercizio, secondo i criteri di contabilità aziendale, sarebbe rispettivamente di 2.220, 1.600 e 1.200 miliardi.

Questa perdita ha le sue origini nei risultati dei tre principali settori operativi: posta, bancoposta e telecomunicazioni. Il servizio postale presenta un risultato operativo negativo sostanzialmente costante di circa 3.300 miliardi ogni anno. Il servizio di telecomunicazioni ha un risultato pure negativo di circa 1.000 miliardi all'anno. Mentre il servizio bancoposta risulta in attivo di 2.000, 2.700 e 3.000 miliardi, rispettivamente, nei tre anni dal 1994 al '96.

Da questo andamento settoriale, si osserva come, da una parte, la gestione nel suo complesso sia ancora deficitaria in modo consistente e, dall'altra, il servizio postale in senso stretto — quello che secondo le indicazioni comunitarie dovrebbe essere riservato esclusivamente all'azienda pubblica — permane in una situazione di forte squilibrio.

Inoltre, il risultato complessivo deriva, sostanzialmente, da una compensazione delle perdite del servizio postale con gli utili del servizio bancoposta. L'equilibrio di bilancio posto a traguardo del piano di risanamento si basa, quindi, su di una sovvenzione incrociata tra servizi, che non potrebbe sopravvivere in un futuro assetto coerente con le indicazioni comunitarie.

A questo quadro, non del tutto positivo, si devono aggiungere alcuni plausibili dubbi circa gli effetti di alcune misure di ristrutturazione dei servizi. Risulta, in breve, non del tutto chiarito, in termini di concreti interventi, come si intenda raggiungere il livello produttivo necessario per assicurare il pareggio del bilancio.

Una perplessità simile si verifica sul fronte dei costi operativi. Negli ultimi anni essi sono aumentati a ritmi sostenuti, mentre per il futuro si ipotizza una loro diminuzione consistente o un aumento molto contenuto. La perplessità deriva dal fatto che l'unica misura concreta annunciata è quella del blocco temporaneo del turn-over che, però, da sola non giustifica una tale inversione nell'andamento dei costi, pare in grado di raggiungere in tempi brevi la riduzione del personale di 49.000 unità, indicata come necessaria per l'equilibrio della gestione.

In sintesi, il contenimento prospettico del disavanzo del servizio postale si presenta assai aleatorio in quanto sembra basarsi solo sul blocco temporaneo del turn-over; una misura che da sola non è sufficiente a produrre la riduzione del personale indicata come necessaria per una gestione economica.

3. **Il contratto di programma**

Una parte centrale del programma di risanamento del servizio postale è costituita dal contratto di programma, che disciplina gli impegni reciproci dell'azienda e dell'unico azionista, lo Stato.

Si ritiene comunemente che la disciplina contrattuale degli impegni reciproci permetta di creare un contesto di maggiore certezza per l'azienda in termini di finanziamenti e di caratteristiche del servizio, e incentivi l'azienda a migliorare la qualità del servizio e i risultati economici.

I punti delicati di un contratto di programma sono tanto gli obiettivi, quanto il sistema di vincoli e sanzioni che rendono gli obiettivi credibili. Nel caso del contratto di programma per il servizio postale si possono osservare alcune caratteristiche che spingono a ritenere che la parte principale del contratto sia priva di forza vincolante. In particolare si osserva che:

1) gli obiettivi di miglioramento della qualità sono nella sostanza stabiliti autonomamente dall'Ente, che nel confronto con il suo Ministero gode di un vantaggio informativo assoluto: ciò non consentirà di verificare se lo sforzo di miglioramento produce i risultati programmati, ovvero sia solamente apparente;

2) il controllo sui risultati raggiunti in termini di indici di qualità è effettuato dall'azienda o da società private da essa incaricate: non vi è una possibilità di verifica autonoma da parte del Ministero o di altri enti pubblici;

3) non sono previste sanzioni di alcun tipo in relazione ad un eventuale mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità: l'indennizzo agli utenti, anche solo per i casi «gravi e significativi», è solo sommariamente indicato in termini di possibilità;

4) la tariffa tecnico-economica per i servizi riservati (corrispondenza ordinaria) è fissata autonomamente dall'azienda sulla base del costo medio, con un limite superiore dato dalla tariffa media dei paesi europei.

4. Una diversa regolamentazione del servizio postale

4.1 *La ripartizione delle competenze*

Le cause dell'inefficienza del servizio postale possono essere ricondotte ad una confluenza di interessi delle varie parti in causa (ministero, sindacati e fornitori), a svantaggio degli utenti. La possibilità di recuperare margini di efficienza e di migliorare la qualità dei servizi forniti viene a dipendere dalla capacità di organizzare un sistema di regolamentazione dell'azienda postale in grado di cambiare il tradizionale modo di operare. A questo fine si rende necessaria una diversa ripartizione dei compiti e dei poteri.

1) Il ruolo dell'azionista dovrebbe essere limitato alla determinazione delle risorse disponibili per il finanziamento della fornitura dei servizi da prestare a particolari condizioni di favore e degli investimenti. Il compito dovrebbe essere affidato al Ministro del tesoro.

2) Non risulta più giustificato il mantenimento di un apparato ministeriale pari a quello attuale. Il Ministero delle poste ha progressivamente perso il proprio ruolo di rappresentanza dell'interesse degli utenti. Una struttura ministeriale, diretta da un ministro di nomina politica, è strutturalmente inadatta ad esprimere e interpretare tali interessi. I ministri tendono a rispondere più agli interessi organizzati che non ad un interesse diffuso, quale è quello degli utenti. Il Ministero, composto da personale comandato dalla ex Amministrazione delle poste, ha operato spesso come decisore su temi ed argomenti di stretta pertinenza aziendale. I ministri sono spesso intervenuti su scelte aziendali in base ad accordi espliciti con il sindacato e, in qualche caso, con i grandi fornitori. La rappresentanza e la tutela degli interessi degli utenti sarebbero, quindi, più efficacemente svolti da un organismo di controllo di nomina parlamentare.

3) Agli amministratori spetta l'intera responsabilità della gestione dei servizi. Ad essi dovrebbe essere attribuita piena libertà nella ridefinizione della struttura organizzativa, dei sistemi di produzione dei servizi e nella determinazione del livello delle tariffe, nel rispetto di precisi limiti minimi di qualità dei servizi e di costo massimo per gli utenti.

4) Nella contrattazione tra il Governo ed l'Ente postale italiano, dovrebbe intervenire un organismo autonomo, di nomina parlamentare, con il compito di fornire assistenza tecnica al Ministro del tesoro nella definizione delle condizioni contrattuali. Nell'attribuire a questo organismo le necessarie strutture amministrative, occorrerà fare attenzione

a non duplicare le attività volte dal Ministero delle poste; gli addetti che, presso quest'ultimo, espletano attività imilari dovrebbero essere assegnate al nuovo organismo. I suoi componenti dovrebbero essere scelti fra gli esperti del settore e garantire la rappresentanza degli utenti. A questo organo spetterebbe, in particolare, il compito di:

– definire i limiti minimi di qualità per i servizi, il loro costo massimo e la tariffa tecnico-economica da inserire nel contratto di programma;

– stabilire una rigorosa ripartizione tra compiti svolti in regime di monopolio pubblico (essenzialmente la corrispondenza ordinaria) e compiti per i quali l'azienda pubblica opera in concorrenza;

– determinare un realistico profilo temporale e quantitativo per il recupero di economici della gestione dei servizi svolti in regime di monopolio;

– verificare l'azione degli amministratori e dei risultati conseguiti durante il periodo di applicazione del contratto di programma.

4.2 *Le responsabilità degli amministratori*

Soprattutto nella fase di avvio della riorganizzazione del servizio, è necessario che gli amministratori indichino le azioni programmatiche e gli obiettivi specifici che intendono porsi nell'espletamento del loro mandato. Queste linee di indirizzo e gli obiettivi dovrebbero trovare espressa regolamentazione nel contratto di programma. Quest'ultimo dovrebbe prevedere tempi di verifica degli obiettivi stabiliti.

Nel contratto di programma dovrebbe essere espressamente indicato non solo che non è ammessa la compensazione delle perdite del servizio postale (che dovrebbe continuare ad essere espletato dall'Ente in condizioni di monopolio) con eventuali avanzi di altri comparti (ad esempio il bancoposta), ma che non è consentita alcuna compensazione anche tra i comparti la cui attività è volta in concorrenza con altre imprese. Altrimenti, l'attivo del bancoposta potrebbe consentire di effettuare servizi (ad esempio consegna pacchi) con tariffe inferiori a quelle che potrebbero essere praticate da imprese private.

Affinché la definizione del contratto di programma non rappresenti una mera formalità, è necessario che esso preveda una serie di incentivi e/o di sanzioni per gli amministratori e, indirettamente, anche per gli addetti ai servizi, in modo da cointeressarli al conseguimento degli obiettivi definiti.

La procedura sopra delineata non intende limitare in alcun modo la libertà di azione degli amministratori. Essa si pone lo scopo di ren-

dere chiare le linee di indirizzo che gli amministratori intendono perseguire e di consentire una verifica, in corso d'opera, dell'attuazione del programma. Troppo spesso, in passato, la definizione di piani di risanamento e di riorganizzazione dei vari enti pubblici è stata impostata secondo programmi generici, che non prevedevano alcuna verifica nelle loro varie fasi di attuazione; a posteriori, si è potuto constatare che gli obiettivi non sono stati raggiunti, senza conseguenza alcuna per gli amministratori.

4.3 *Il recupero di efficienza*

Il recupero di efficienza, come implicitamente ammesso nel contratto di programma attualmente in vigore, è da perseguire attraverso il contenimento dei costi — in particolare tramite la riduzione del numero degli addetti —, la fornitura di nuovi servizi e il contemporaneo riassetto organizzativo.

In particolare, dovrebbero essere individuate:

– le azioni specifiche, dettagliate per settore e per tipo di intervento, dirette al recupero dell'efficienza e al contenimento dei costi;

– le azioni da porre in essere per con seguire la riduzione del numero degli addetti, con specificazione delle fasi esecutive e dei tempi di realizzazione (ad esempio, blocco del turn-over e/o eventuale affidamento a privati di taluni servizi e dei relativi addetti);

– le linee di azione, i tempi e le modalità di attuazione delle singole fasi del riassetto organizzativo e territoriale;

– le politiche contrattuali da attuare (obiettivi per l'evoluzione delle retribuzioni medie unitarie, redistribuzione delle quote del salario a favore di premi incentivanti, ecc.);

– le politiche di sviluppo dei nuovi servizi, per i quali si dovrebbero indicare la loro natura, le modalità organizzative dei processi di produzione, il numero degli addetti che potranno essere destinati a tali nuovi compiti e, infine, i tempi per il graduale avvio della loro fornitura.

4.4 *La qualità del servizio e le tariffe*

I limiti minimi da assicurare per la gestione del servizio dovranno essere definiti dal Governo in accordo con le organizzazioni dei consumatori che dovranno essere adeguatamente rappresentati nell'organismo di indirizzo e controllo di nomina parlamentare. La loro definizione, come accennato, potrebbe essere affidata all'apposito organismo già indicato.

Gli obiettivi di qualità dovranno riguardare in particolare:

– i tempi di consegna della corrispondenza (differenziati per le varie tipologie);

– la collocazione delle cassette postali;

– la frequenza dei prelievi dalle cassette delle lettere e l'ora dell'ultima raccolta;

– il numero e l'orario delle consegne postali.

Il primo obiettivo è probabilmente quello di maggior rilievo. In Gran Bretagna, dal 1970, sono stati definiti obiettivi specifici tra rappresentanti di consumatori (the Post Office Users National Council) e il Governo, come segue:

a) il 90 per cento della posta di prima classe deve essere consegnata il giorno successivo a quello di spedizione;

b) il 96 per cento della posta di seconda classe deve essere consegnata entro tre giorni.

All'interno del contratto di programma, dovrebbe trovare specifica indicazione anche il costo massimo dei servizi base affidati all'Ente poste; cioè, di quei servizi ritenuti prioritari per la loro natura pubblica.

4.5 *La verifica dei risultati*

La verifica dei risultati di gestione e dei miglioramenti di efficienza dovrebbe essere attribuita all'apposito organismo di nomina parlamentare già richiamato. L'organismo va a tal fine dotato di capacità di acquisire i dati direttamente presso l'Ente e di effettuare verifiche autonome.

Questo organismo dovrebbe avere, come già indicato, le competenze e i poteri per definire un sistema di incentivi e penalità per gli amministratori e per tutto il personale da applicare periodicamente in sede di verifica dei risultati.

I risultati di queste verifiche dovranno esere resi pubblici; nel caso essi non fossero soddisfacenti, detto organismo potrebbe richiedere l'immediato avvio di un'azione di responsabilità a carico degli amministratori.

Questo organismo dovrebbe avere i poteri necessari per obbligare le aziende a introdurre iniziative per favorire la capacità di protesta degli utenti e dovrebbe farsi garante delle controversie.

Un organismo similare a quello indicato per i servizi postali già esiste per i servizi pubblici in generale ed è il «Comitato permanente per l'attuazione della carta dei servizi pubblici», previsto dalla direttiva del

Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994. Ad esso, dovrebbero essere affidati poteri maggiori di quelli di pura osservazione dei risultati, al momento attribuitigli.

La base legislativa di questo organismo non può essere solamente la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri. È necessario fornire una base normativa più autorevole, per esempio una legge, proprio per evitare che interessi governativi interferiscano con l'autonomia decisionale di questo organismo di controllo e di indirizzo.

Ovviamente, la struttura organizzativa dovrebbe essere formata attingendo in primo luogo alle professionalità presenti nel Ministero delle poste; occorre evitare duplicazioni di attività: quelle svolte da quest'ultimo nella stessa materia dovrebbero essere trasferite al nuovo organismo.

RIORGANIZZAZIONE E FINANZIAMENTO DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE *

Nel corso del 1994 è stato presentato e più volte reiterato un decreto contenente misure urgenti per il trasporto pubblico locale, il cui aspetto più rilevante è costituito dalle modalità per il ripianamento dei disavanzi accumulati da questo settore tra il 1987 e il 1993: circa 13700 miliardi.

Il servizio di trasporto pubblico locale (urbano ed extra-urbano) viene gestito da una pluralità di soggetti pubblici e privati, con diverse modalità (strada, ferro, acqua) e diversi modi di finanziamento pubblico. La crisi che, ormai da anni, attraversa questo settore vitale per l'economia del Paese grava sempre più sulle finanze pubbliche e, in termini di disservizi, sull'utenza. Tale crisi — che si è manifestata nei disavanzi suddetti — può essere descritta sinteticamente nel modo seguente.

Dissesto economico-finanziario. I contributi dello Stato per il trasporto pubblico locale negli ultimi tre anni per cui i dati sono disponibili è riassunta nella seguente tabella (miliardi di lire correnti). Il F.N.T. viene ribaltato alle regioni, mentre gli altri contributi vengono versati direttamente alle società di gestione.

TABELLA 2 – *Contributi dello Stato per il trasporto pubblico locale*

Anni	F.N.T.	Gestioni governative servizi lacuali	Ferrovie in concessione e gest. govern.	TOTALE
	c. corr. c. cap.	c. corr. c. cap.	c. corr. c. cap.	c. corr. c. cap.
1990	4.201 330	34,6 8,4	1.437,1 167,1	5.522,9 505,5
1991	4.411 0	35,5 13,4	1.300,9 170,3	5.654,1 183,7
1992	4.764 0	47,5 10,9	1.402,5 131,9	6.034,4 142,8

* Numero 3, dicembre 1994 - a cura di A. Boitani.

Il F.N.T. riguarda (proprio dal 1990) solo le regioni a statuto ordinario, quindi al totale della tabella vanno aggiunte le spese delle regioni a statuto speciale, nonché le altre spese autonomamente decise dalle regioni a statuto ordinario o dagli altri enti territoriali.

A tali spese pubbliche va aggiunto il contributo versato dallo Stato alla Società F.S. per «l'acquisto di servizi viaggiatori», che la stessa Società F.S., nel suo bilancio di previsione 1994, attribuisce alla «divisione trasporto locale» e valuta in quasi 2400 miliardi[1]. Nel complesso, il finanziamento pubblico dei trasporti locali è sempre più andato a coprire le spese correnti, non coperte dai ricavi tariffari, mentre si è andata riducendo la già limitata spesa per investimenti, specie per quegli impianti fissi (linee di metropolitana e tranvie con sede propria) che sono più necessari nei grandi centri urbani e, in generale per riqualificare l'offerta.

Tra il 1987 e il '92 i costi del trasporto pubblico locale sono aumentati di oltre il 40%, mentre le entrate totali sono aumentate solo del 25%. La quota di entrate rappresentata dal finanziamento pubblico (nazionale e locale) è stata sempre superiore al 70%. Dunque, le spese di gestione delle aziende di trasporto pubblico locale hanno sistematicamente e in misura via via crescente superato i ricavi, ivi compresi i contributi statali affluiti alle regioni attraverso il Fondo nazionale dei trasporti (oltre 30.000 miliardi nel periodo 1987-93 per le sole regioni a statuto ordinario). In tale periodo, peraltro, il FNT di parte corrente è cresciuto del 23,6% in termini nominali: una crescita del tutto inadeguata all'andamento dei costi e che, nonostante l'aumento delle entrate tariffarie, ha fatto sì che si producessero disavanzi crescenti.

Per la sola parte corrente la seguente tabella fornisce gli stanziamenti del FNT e i disavanzi delle aziende (in miliardi di lire correnti) per le sole regioni a statuto ordinario.

TABELLA 3 – *Stanziamenti del FNT e disavanzi delle aziende locali nelle Regioni a Statuto ordinario*

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Stanziamenti . . .	4.051	4.294	4.294	4.201	4.411	4.764	5.009
Disavanzi	893	1.249	1.809	2.135	2.588	2.530	2.576
% disavanzi su stanziamenti . .	22,1%	29,1%	42,1%	50,8%	58,1%	53,1%	51,4%

[1] Stime per gli anni precedenti non sono disponibili, poiché la divisione trasporto locale è stata costituita solo con il corrente anno di bilancio.

Oltre il 60% di tali disavanzi è imputabile alle aziende di trasporto pubblico urbano delle grandi citt , cui pure è destinata la quota più consistente del FNT. Tuttavia, i notevoli divari territoriali nei rapporti tra fondi assegnati, deficit creati e popolazione residente non sono spiegabili interamente con il peso negativo delle grandi metropoli sui risultati delle aziende di trasporto urbano. Infatti, è vero che alle regioni dove sono presenti grandi città sono stati assegnati fondi in misura più che proporzionale rispetto alla popolazione residente, mentre sono in proporzione inferiore nelle regioni dove non esistono grandi metropoli, tuttavia i disavanzi hanno dimensioni molto diverse. Per esempio, tra il 1987 e il '92, alla Lombardia è stato assegnato il 19,6% dei fondi di parte corrente, contro il 17,9% della popolazione complessiva delle regioni a statuto ordinario, ma questa regione ha accumulato solo il 10,5% dei disavanzi complessivi. Al contrario, il Lazio ha accumulato il 20,2% dei disavanzi (con il 10,4% della popolazione e il 22,2% dei fondi) e il 29,4% l'ha accumulato la Campania (con l'11,7% della popolazione e il 13,4% dei fondi). Opposta la situazione del Veneto (6,1% del disavanzo; 6,6% dei fondi e 8,8% della popolazione), dell'Emilia Romagna (5,1% del disavanzo; 5,9% dei fondi e 7,9% della popolazione) e della Toscana (4,8% del disavanzo; 6,2% dei fondi e 7,1% della popolazione).

Il rapporto proventi del traffico/costi nel trasporto urbano su gomma è passato dal 24% del 1989 al 22% del 1990 al 22% del 1991, per tornare al 24% nel 1992 (rispettivamente 25%, 23%, 24% e 26% nel trasporto extraurbano). Per quanto riguarda le metropolitane il rapporto proventi del traffico/costi, avvicinatosi al 40% nel 1987, è tornato al 31% nel '92. Per le ferrovie in concessione e in gestione commissariale-governativa tale rapporto è stabilmente intorno al 13% (14% nel '92).

In tutte le modalità la varianza del rapporto proventi/costi tra le regioni è piuttosto elevata, con punte massime (nel '91) per il trasporto urbano, intorno al 30% in Veneto, Friuli e Emilia Romagna e Lombardia e, per quello extraurbano, in Sicilia (40%), Friuli e Veneto (30%). I minimi si toccano, sia per i trasporti urbani che per quelli extra-urbani, nel Lazio e in Campania con rapporti del 10-12%. Anche per le ferrovie in concessione i divari tra aziende sono enormi: nel 1992 i trasporti (extraurbani) su ferro dell'ACOTRAL (Lazio) hanno coperto con prodotti del traffico il 6,25% dei costi di gestione, le Ferrovie Nord-Milano hanno fatto registrare un grado di copertura del 21,7%, la ACT Reggio Emilia si è attestata sul 31,18%, le Ferrovie Padane sul 6,85%, le Ferrovie del Gargano sul 4,22%, la Circumvesuviana sul 19,8% e le Ferrovie del Sud-Est sul 4,74%.

Perdita di clientela e squilibri tra domanda e offerta. Nel giro di un ventennio la mobilità su mezzo individuale nel trasporto urbano è pas-

sata dal 53% al 73%, mentre quella su mezzo collettivo è passata dal 17% al 7%. Dal 1985 al '91 i viaggiatori trasportati dai mezzi pubblici su gomma, tanto in servizio urbano che extra-urbano, sono diminuiti di circa il 21%. Del 17% sono diminuiti i passeggeri trasportati nel servizio urbano dalle F.S, del 14,2% sono diminuiti i passeggeri trasportati dalle ferrovie in concessione e in gestione governativa, del 7,7% quelli delle tranvie, mentre sono aumentati del 19% i passeggeri delle metropolitane.

La struttura dell'offerta di trasporto pubblico urbano è sempre meno in sintonia con la domanda: questa aumenta solo per la modalità metropolitana, dove l'offerta cresce poco, mentre è in forte calo per la modalità autobus, dove l'offerta continua invece a crescere, con il conseguente crollo del grado di capacità utilizzata: 17,5% nel 1991 (intorno al 12% nel Lazio e sotto il 10% in Campania).

Quest'ultimo fenomeno è comune anche al trasporto pubblico extra-urbano su gomma. Qui l'offerta è andata crescendo in misura ancora maggiore che nel trasporto pubblico urbano e più consistente è stata la diminuzione della domanda. Il grado di utilizzazione della capacità risultava, nel 1991, pari al 27%. Non migliore la situazione nelle ferrovie in concessione e gestione governativa (capacità utilizzata al 20%, ma con enormi divari tra aziende) e nei servizi locali delle F.S. Nel trasporto extra-urbano l'eccesso complessivo di capacità e il divario tra costi e ricavi sono accresciuti dalla duplicazione dei servizi di autatrasporto e di quelli su ferro (tra F.S. e ferrovie in concessione), nonché tra modalità strada e ferro.

Carenze legislative. La legge che regola il trasporto pubblico locale (L. 151/1981), nonostante i propositi, si è mostrata incapace di risolvere i nodi strutturali del comparto, cioè di promuovere una maggiore efficienza ed efficacia dei servizi, ridurrre i disavanzi di gestione e limitare gli indebitamenti delle aziende. Nel dispositivo della legge mancavano, in effetti, meccanismi capaci di stimolare comportamenti «virtuosi» da parte dei vari soggetti coinvolti (Stato, regioni, enti locali, aziende) e di accrescere la soddisfazione degli utenti.

Inoltre, molte disposizioni della L. 151, nonostante il tentativo di rafforzarne la cogenza esperito con la L. 160/1989, sono rimaste inapplicate, in parte per mancanza delle informazioni statistiche necessarie ad applicarle, in parte per carenze della stessa legge. Così, il meccanismo di ripartizione dei contributi di parte corrente che ciascuna regione avrebbe dovuto fondare sulla differenza tra *costi standard* e ricavi del traffico, al fine di incentivare l'efficienza, è rimasta in gran parte lettera morta, sia per la mancanza di criteri chiari per la determinazione dei costi standard, sia per la forte disomogeneità tra le regioni. In effetti le regioni

hanno continuato con una ripartizione basata sui costi medi storici, desumibili dai dati di bilancio.

Ma la stessa suddivisione dei fondi tra le regioni si è per lungo tempo di fatto basato sulla «quota storica» (in parte per la forte resistenza delle regioni stesse a qualsiasi innovazione). Dal 1993 (DM 969) i criteri di ripartizione sono stati modificati nel senso di un maggior peso attribuito a parametri connessi alla domanda di trasporto. Ciò ha condotto a tagliare i contributi per Lombardia, Liguria, Lazio e Campania, senza una seria considerazione dei livelli (assai differenziati) di efficienza e delle modalità per accrescerla laddove è più bassa.

La legge, poi, prevede la determinazione annuale dei fondi da ribaltare alle regioni in sede di approvazione della legge finanziaria. Le esigenze di bilancio hanno spinto i governi a disporre incrementi annuali molto limitati sia al F.N.T. sia agli altri contributi. Come si è detto, dal 1987 al 1993 il F.N.T. è cresciuto del 23,6% in termini nominali, pur verificandosi ogni anno disavanzi ingenti. La stessa limitatezza del finanziamento ha finito per rendere poco credibile il vincolo di bilancio posto alle regioni e, indirettamente, ai comuni e alle aziende.

Sia la L. 151 sia la L.160 mantengono separato il finanziamento di servizi spesso fungibili, ma in effetti duplicati, come alcuni collegamenti su ferro (finanziati in massima parte direttamente dallo Stato) e alcuni collegamenti su gomma, per i quali la responsabilità amministrativa ricade sulle regioni che utilizzano e ripartiscono tra gli enti territoriali le loro quote del Fondo nazionale trasporti (confluito, dal 1993, nel Fondo comune per le regioni). Dunque, l'irrazionale espansione dell'offerta a fronte di una domanda declinante non trova riscontro nella concorrenza per i fondi pubblici.

La necessità di un nuovo intervento legislativo che riordini il settore è ormai avvertita da tutte le parti interessate, allo scopo di porre fine al susseguirsi di «misure urgenti», riproposte anche di recente, per ripianare i disavanzi delle aziende produttrici e di dare al trasporto pubblico locale un asseto organizzativo e finanziario solido e credibile. Nella passata legislatura sono stati presentati, a questo proposito, quattro disegni di legge (tre di iniziativa parlamentare e uno da parte del Governo) nessuno dei quali giunto in porto a causa dello scioglimento anticipato delle Camere.

La Commissione ritiene che i primi passi per il riassetto e la razionalizzazione del trasporto pubblico locale debbano essere mossi lungo le linee seguenti:

1) *riorganizzazione dei mercati locali dei servizi sia urbani che extra-urbani, attualmente esercitati nelle varie modalità, per favorire, quanto più possibile, la concorrenza tra operatori che sfruttino i vantaggi dell'integrazione modale*;

2) *riforma dei meccanismi di finanziamento nella direzione dell'unificazione di tutte le risorse, attualmente attribuite a regioni, ferrovie in concessione e F.S, in un unico fondo, partendo da una determinazione realistica dei fabbisogni di parte corrente del comparto, che tenga conto degli attuali livelli di disavanzo, e definendo appropriate regole di crescita dei trasferimenti da parte dello Stato capaci di incentivare l'aumento della produttività dei servizi e la copertura dei costi mediante i proventi del traffico.*

1. **Riorganizzazione dei mercati**

a) Si richiede, innanzitutto, la netta separazione tra soggetti di domanda collettiva (regioni e comuni) e soggetti di offerta, cioè le società di gestione. Le ferrovie in concessione e gestione governativa, in questo quadro, devono essere trasferite alle regioni, che potranno conferirle a società (private o a capitale misto) che acquisiscano anche le linee e i servizi di interesse regionale attualmente gestiti dalle F.S.. Le regioni avranno così la responsabilità programmatica per tutte le modalità di trasporto, divenendo resposabili anche della ripartizione dei fondi tra tutte le varie modalità di trasporto, in modo da essere costrette a percepire i *trade-off* esistenti tra le diverse opzioni e farli percepire agli enti locali e rispondendo, perciò, all'elettorato per le loro scelte e per i costi implicati. Solo una stringente responsabilità finanziaria può spingere le regioni a eliminare la duplicazione di servizi, a promuovere l'integrazione tra le diverse modalità di trasporto, con particolare attenzione all'integrazione dei trasporti extra-urbani e di quelli urbani. Le regioni confinanti sarebbero inoltre incoraggiate a raggiungere intese finalizzate a massimizzare le sinergie e minimizzare i costi dei trasporti interregionali.

b) Le regioni e i comuni devono porre in concorrenza le diverse società di gestione dei servizi ogni qual volta sia possibile, allo scopo di «acquistare» il miglior servizio al minor costo possibile. A tale scopo devono ricorrere quanto più possibile a privatizzazioni, oltre che a chiusure di aziende quando esse non offrano servizi di effettiva utilità. Ove si ravvisi la necessità di concedere in esclusiva a un'azienda (pubblica o privata che sia) l'esercizio di una particolare linea di servizio extra-urbano si deve ricorrere a un processo concorrenziale, aperto e trasparente, che coinvolga aziende esercenti il servizio in varie modalità o in forma intermodale, al fine di massimizzare l'efficienza e l'efficacia del servizio medesimo.

c) Nel processo concorrenziale dovranno rientrare anche le FS (per quanto riguarda i trasporti di interesse regionale) e le ferrovie in concessione, o le società cui verranno conferiti gli *asset* (di cui al punto *a*), venendo a mancare gli attuali finanziamenti diretti da parte dello Stato. Naturalmente il trasporto su ferro presenta dei costi (in larga parte) indipendenti dalla quantità di servizi offerti, i costi di mantenimento delle linee (che la stessa Società F.S. tiene contabilmente separati, attribuendoli alla «divisione rete»). Lo Stato dovrebbe quindi continuare a farsi carico dei costi connessi al mantenimento dell'unitarietà della rete, ma le singole regioni, di concerto con gli enti territoriali, dovrebbero rendere manifesta l'entità del contributo che sono disposte a sostenere per mantenere in vita certe linee. Anche questo contribuisce alla reponsabilizzazione finanziaria delle regioni e fornirebbe allo Stato una base più solida per la valutazione dei costi e dei benefici connessi alla soppressione o al mantenimento delle linee.

d) L'organizzazione e la gestione dei processi di concorrenza dovrebbe essere affidato a organismi tecnici su base regionale o interregionale, agili ma attrezzati a determinare standard quali-quantitativi dei servizi e ad esercitare i necessari controlli sull'operato delle aziende che periodicamente si aggiudichino il diritto a servire il mercato o di quelle che esercitano il servizio in regime di concorrenza nel mercato.

e) Conseguenza della separazione tra soggetti di domanda collettiva e soggetti di offerta è che tutti i bilanci delle aziende esercenti il servizio di trasporto (specialmente le aziende che rimangono pubbliche) devono essere redatti secondo criteri uniformi su tutto il territorio nazionale, mentre le aziende devono essere tenute a rilevare dati utili a costruire indicatori complessi di produttività e di costo del servizio, pena la decadenza della possibilità di accesso ai fondi delle regioni. Solo se le società di gestione avranno una contabilità da aziende e non da strutture burocratiche sarà possibile far emergere tutti gli elementi utili tanto alle decisioni aziendali, quanto alla individuazione delle responsabilità e quindi al controllo da parte dei soggetti proprietari.

f) I rapporti tra regioni, comuni e le aziende che rimarranno di proprietà pubblica (in particolare quelle per il trasporto urbano) dovranno essere regolati da dettagliati contratti di programma e di servizio. Tali contratti dovranno contenere indicazioni quantitativamente rilevabili circa gli obiettivi di efficienza e di copertura dei costi, nonché circa gli strumenti che le aziende si impegnano a utilizzare per raggiungerli nell'arco temporale di durata del contratto e circa le azioni che regioni e comuni si impegnano a intraprendere al fine di ridurre gli effetti esterni negativi generati dal trasporto privato sui costi di

quello pubblico (specialmente urbano). Dovranno specificare, inoltre, gli impegni finanziari tra le parti, le e le sanzioni per i *managers* in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi e per le regioni e i comuni in caso di scelte «politiche» che ostacolino il perseguimento degli obiettivi medesimi. L'erogazione dei fondi alle regioni e la loro ripartizione tra gli enti locali potrebbero essere condizionate all'effettiva presentazione dei contratti di programma e di servizio, mentre le quote assegnate a ciascuna regione, alla scadenza dei contratti, potrebbero essere riviste tenendo conto positivamente degli obiettivi raggiunti e negativamente di quelli mancati.

2. **Riforma dei meccanismi di finanziamento**

L'attuale situazione di crisi strutturale dei servizi di trasporto pubblico locale, i disavanzi cronici e gli enormi divari territoriali richiedono di costruire ed implementare uno schema finanziario finalizzato a mettere sotto controllo la dinamica delle erogazioni statali e a «forzare» i cambiamenti necessari nell'organizzazione dei trasporti locali in un arco di tempo ragionevole.

i) A tale scopo si raccomanda di istituire, a livello nazionale e per un periodo giudicato congruo a completare la transizione verso l'equilibrio del comparto, un organismo per il trasporto pubblico locale, con la finalità di realizzare i cambiamenti che si richiedono. Un simile organismo dovrebbe essere dotato di ampi poteri di raccolta delle informazioni, al fine di disegnare una strategia per il riequilibrio territoriale del comparto e di controllare poi che tale strategia venga attuata. L'organismo dovrebbe, perciò, essere tecnicamente attrezzato a produrre in tempi brevi una «fotografia» dettagliata della situazione attuale, che individui la regione (o le regioni) dove complessivamente è maggiore l'efficienza nella fornitura del servizio (regione o regioni di frontiera), tenendo conto dei differenti livelli di integrazione modale nonché di eventuali ostacoli oggettivi (come la configurazione del territorio e l'intensità di traffico) e le cause di inefficienza delle altre, nonché definisca il tasso potenziale di crescita della produttività della regione più efficiente. Tale «fotografia» andrebbe ripetuta ogni due-tre anni al fine di controllare i risultati raggiunti e di rideterminare la regione di frontiera e il suo potenziale tasso di crescita della produttività.

ii) Si propone l'attribuzione a tale organismo di un fondo annuale da ribaltare alle regioni per tutte le modalità di trasporto locale, comprese le ferrovie in concessione e le linee di interesse locale attual-

mente gestite dalle F.S., con una determinazione realistica dei fabbisogni complessivi nell'«anno zero». Tale fondo dovrebbe essere diviso in due parti:

– la prima — che rappresenterebbe una quota di «finanziamento ordinario» — dovrebbe coprire i disavanzi che si creerebbero nell'anno zero in ogni regione anche se tutte operassero con il livello di produttività della regione di frontiera. La sua ripartizione tra le regioni dovrebbe essere ancorata a parametri oggettivi che riflettano la domanda (e non l'offerta) di trasporto in ogni regione, al fine di razionalizzare l'offerta accrescendo il grado di utilizzazione della capacità produttiva;

– la seconda — che costituirebbe una sorta di «quota di riequilibrio» — dovrebbe essere pari, inizialmente, alla differenza stimata tra le risorse richieste per il finanziamento della spesa complessiva nell'«anno zero» e le risorse che sarebbero richieste se tutte le regioni avessero il livello di efficienza della regione di frontiera.

iii) Nel corso degli anni la quota ordinaria del fondo dovrebbe crescere in linea con l'aumento del prezzo dei fattori produttivi (e in particolare del lavoro e dell'energia), diminuito del tasso potenziale di crescita della produttività nella regione di frontiera — rideterminato ogni due-tre anni, come detto sopra — e di un'ulteriore percentuale finalizzata a promuovere l'aumento del grado di copertura dei costi mediante le tariffe e/o mediante la tassazione degli effetti esterni negativi generati dal traffico privato sui costi del servizio pubblico (specialmente di quello urbano). Per l'una o per l'altra via le regioni sarebbero incentivate ad accelerare la crescita della produttività, poiché minore è il tasso di crescita della produttività maggiore sarebbe la crescita tariffaria richiesta ad aumentare il grado di copertura. I parametri oggettivi cui verrebbe ancorata la ripartizione della quota ordinaria del fondo andrebbero continuamente monitorati al fine di rivedere la ripartizione in ragione dell'andamento della domanda di trasporto pubblico in ogni regione.

iv) La quota di riequilibrio del fondo dovrebbe essere di anno in anno assegnata alle regioni non di frontiera nell'anno zero per finanziare gli eccessi di costo non eliminabili in tempi rapidi. Negli corso degli anni tale quota dovrebbe crescere seguendo una regola incentivante: per esempio, secondo il tasso di crescita del prezzo dei fattori, diminuito della differenza tra tasso di crescita potenziale della produttività della regione di frontiera — così come rideterminato ogni due-tre anni — e tasso di crescita medio della produttività nell'anno precedente. Si creerebbe in tal modo un incentivo per tutte le regioni a stimolare le aziende verso tassi di crescita della produttività più elevati e ad avviare

i processi di privatizzazione e di concorrenza sopra menzionati, al fine di non dover fare ulteriore ricorso ad aumenti tariffari per la copertura dei costi. L'entità dell'assegnazione di questi fondi alle regioni dovrebbe comunque essere legata alla presentazione dei summenzionati contratti di programma tra i comuni e le società di gestione dei trasporti urbani.

v) L'organismo dovrebbe avere la facoltà di lasciare alle regioni le risorse derivanti dai guadagni di produttività legati all'eliminazione degli sprechi, purché vengano finalizzati a investimenti capaci di realizzare, laddove sia necessario, il cambiamento delle tecniche produttive. Per sostenere gli investimenti l'organismo dovrebbe inoltre disporre di un altro fondo pluriennale, finalizzato agli investimenti, da ripartire tra le regioni in rapporto con il grado di obsolescenza delle loro «tecniche» di trasporto, così da ridurre gli eccessi di costo dovuti al permanere in uso di tecnologie arretrate e da accelerare il processo di convergenza verso livelli accettabili di efficienza.

vi) L'organismo, infine, dovrebbe avere il compito di guidare la costituzione degli organismi tecnici regionali preposti a organizzare i processi concorrenziali e a vigilare sull'attuazione delle politiche del trasporto decise dalle regioni, cui si è fatto riferimento sopra, fornendo tutta l'informazione e l'assistenza necessaria ed esercitando, nella fase iniziale, una supervisione non burocratica sul loro operato.

IL CONTROLLO AMMINISTRATIVO DEI PREZZI *

1. L'ambito e le motivazioni dell'intervento di amministrazione dei prezzi

Sino al varo della L. 537 del 1993 (art. 1, n. 21), l'amministrazione dei prezzi era attuata attraverso un organo centrale, il Comitato interministeriale di programmazione economica (CIPE), che aveva la funzione di indirizzo delle materie e dei beni su cui il Comitato interministeriale prezzi (CIP) svolgeva la propria attività di controllo nei confronti delle imprese e degli organi di secondo livello, Comitati provinciali prezzi (CPP). Dal 1979 l'attuazione del controllo a livello decentrato è stata affidata alle Regioni. La legge citata ha però soppresso il CIP prevedendo l'emanazione di regolamenti entro 90 giorni per definire gli organismi a cui attribuire le funzioni del Comitato soppresso. Tali regolamenti non sono ancora stati emanati e le funzioni sono ora direttamente assunte dai Ministeri competenti.

A seguito di questa legge tre gruppi di beni restano in regime di controllo amministrativo: i prodotti farmaceutici e le tariffe dei servizi pubblici (trasporti ferroviari, comunicazioni postali e telefoniche, energia elettrica e trasporti pubblici) e le tariffe minime di alcuni onorari professionali (medici specialisti, dentisti, avvocati).

In sostanza questa legge ha completato un processo di riduzione del controllo pubblico sui prezzi che ha avuto il suo punto di maggiore importanza nella definitiva liberalizzazione dei prezzi dei carburanti. Inoltre per i prezzi che restano in regime di amministrazione, l'attribuzione delle competenze ai relativi Ministeri fa chiarezza di un incrocio di competenze che nel tempo aveva di fatto ridotto l'azione del CIP ad un controllo essenzialmente formale.

Provvedimenti di amministrazione dei prezzi hanno trovato giustificazione nell'opportunità di regolare il livello dei prezzi:

– di servizi resi da imprese pubbliche (comunicazione, trasporto ed energia) o da aziende che forniscono servizi con obbligo di prestazione

* Numero 4, dicembre 1994 - a cura di P. Bosi e V. Patrizii.

e di beni e servizi ritenuti importanti per il sostegno del settore agricolo e per il controllo degli operatori dei mercati alimentari;

– di servizi strategicamente importanti sotto il profilo dell'attività produttiva (come nel caso delle fonti di energia o del settore agricolo) o sotto il profilo del consumo (pane, latte, carne, zucchero).

Storicamente, nelle fasi iniziali di applicazione di provvedimenti di amministrazione dei prezzi, alle ragioni generali suesposte si sono associati indirizzi specifici in relazione ai problematiche di politica economica. Nel caso italiano, si ricorda in particolare:

– l'esigenza di consentire nel dopoguerra un regolare passaggio ad un'economia pienamente di mercato;

– l'opportunità di evitare forti oscillazioni dei prezzi di prodotti strategicamente rilevanti per la produzione e il consumo;

– la presenza di finalità redistributive (politiche dei redditi), in particolare negli anni '80, da realizzare con politiche antinflazionistiche, in occasione dell'attuazione di misure di raffreddamento dei meccanismi di indicizzazione delle retribuzioni.

2. **Valutazione della politica attuata**

Le due finalità di passaggio all'economia di mercato e di controllo dell'oscillazione dei prezzi sono al momento attuale superate e raggiunte; ciò può in parte spiegare la tendenza di lungo periodo ad attenuare il ruolo di controllo e di amministrazione e a valorizzare forme di intervento più tenue, come le pratiche di sorveglianza dei prezzi.

Anche la finalità antinflazionistica appare ormai obsoleta. La riconquista di condizioni macroeconomiche caratterizzate da modeste tensioni inflazionistiche ne sono una prima ragione. La valutazione della politica di amministrazione dei prezzi degli ultimi 15 anni ha messo in luce le difficoltà della realizzazione di tale funzione antinflazionistica e di conflitto con altri obiettivi, quale ad esempio il recupero di equilibrio finanziario delle imprese pubbliche.

Nell'ambito quindi di una situazione in cui i motivi di intervento si vanno affievolendo, le ricerche promosse dalla CTSP hanno voluto accertare se le motivazioni redistributive restavano rilevanti. La risposta emersa dalle ricerche è sostanzialmente negativa.

Si deve anzitutto rimarcare il peso relativamente modesto della spesa in beni e servizi i cui prezzi sono sottoposti ad amministrazione, di poco inferiore al 15% della spesa familiare (11% con riferimento ai beni e servizi assoggettati a tariffa).

Nel periodo oggetto di studio (1987-92) i prezzi amministrati sono cresciuti meno dei prezzi di prodotti simili non sottoposti a controllo (33,7% contro 35%): per questa via la politica di amministrazione dei prezzi ha comportato un sussidio alla spesa finale delle famiglie, anche se di modesta entità. È vero che tale sussidio è risultato regressivo, ossia percentualmente in diminuzione all'aumentare del livello della spesa e che le famiglie residenti nell'Italia meridionale e quelle relativamente numerose hanno avuto una quota maggiore del sussidio. Tuttavia l'aspetto più significativo è che la funzione redistributiva risulta nella media di dimensioni molto limitate.

I casi in cui gli effetti redistributivi sarebbero nella media rilevanti sono quelli che prevedono il blocco prolungato dei prezzi amministrati o delle tariffe pubbliche. Iniziative in questa direzione sono state nel passato effettivamente prese o considerate come possibili. Sia i tentativi di attuare politiche dei redditi durante la prima metà degli anni '80, sia la sostanziale costanza delle tariffe negli anni '70, rappresentano casi nei quali un blocco delle tariffe pubbliche è stato, rispettivamente, ipotizzato e attuato. Dalle ricerche svolte risulta però che gli effetti redistributivi di politiche di blocco non sempre sono coerenti con ragionevoli finalità sociali e gli esiti possono essere mutevoli a seconda dell'aggregato di beni e servizi sottoposto al controllo. Nel caso dei prezzi amministrati il blocco prolungato nel periodo 1985-1992 avrebbe comportato, per una famiglia tipo con spesa pari alla media, una diminuzione dei prezzi dell'ordine del 5,8% della spesa necessaria a mantenere inalterato il proprio benessere familiare. Per una famiglia tipo con livello di spesa pari ad un quarto della media, il vantaggio sarebbe stato del 6%, mentre per quella con spesa tripla rispetto alla media pari al 5,7%: una redistribuzione che avvantaggia dunque le famiglie più povere. Nel caso del blocco delle tariffe dei servizi pubblici, il medesimo esercizio mostra invece una riduzione del 2,1% della spesa per la famiglia con spesa pari alla media, dell'1,7% per quella più povera e del 2,3% per quella più ricca: un redsitribuzione in questo caso più favorevole alle famiglie ricche. In ogni caso — ed è questo il risultato che appare più convincente — il grado di differenziazione che tali provvedimenti potrebbero realizzare tra famiglie povere e famiglie ricche è molto scarso.

Avere attribuito al sistema delle tariffe pubbliche la maggior parte dell'onere di contenere i saggi di crescita dei prezzi, ha avuto scarsi effetti sulla distribuzione del potere di acquisto, mentre è plausibile che abbia ulteriormente allentato il collegamento tra responsabilità dei costi e responsabilità dei ricavi nella gestione delle aziende dei servizi pubblici.

In conclusione, il sistema di controllo amministrativo dei prezzi risulta scarsamente efficace come strumento di redistribuzione di potere di

acquisto, sia perché è necessariamente limitato il suo impatto sul livello monetario della spesa, sia perché, nel caso di applicazione non opportunamente discriminata, la direzione degli effetti distributivi rischia di rivelarsi inappropriata.

Dal punto di vista dell'adeguatezza della struttura istituzionale predisposta a questa funzione, si possono comprendere le ragioni che hanno portato alla soppressione del CIP. Nel corso del tempo funzioni ad esso attribuite sono state sottratte, in base a motivazioni di volta in volta diverse, alle sue competenze, sicché la struttura organizzativa non trovava nel CIP un organismo in grado di controllare l'intera materia (si pensi alla sottrazione dalle funzioni del CIP del parere sulle tariffe ferroviarie, prodotti petroliferi, tariffe telefoniche), che, con riferimento ai servizi di maggiore rilievo, risultava limitata all'acqua, energia elettrica e gas e, tra i prodotti industriali, ai farmaci. Dal punto di vista qualitativo, le possibilità del CIP di svolgere efficacemente le funzioni di controllo a cui era tenuto apparivano condizionate dalla difficoltà di esercitare un'autonoma capacità di ricerca e di raccolta di informazioni che si possano coerentemente contrapporre alla documentazione presentata dai soggetti che chiedono l'autorizzazione alla variazione dei prezzi. A livello decentrato si possono notare comportamenti non omogenei da parte delle regioni (in relazione alle deleghe esercitate a favore di enti che presiedono i CPP) che hanno accentuato situazioni in cui la separazione tra ruolo di controllo e quello di controllato non sono delineabili in modo chiaro.

L'inadeguatezza dell'attuale struttura istituzionale, peraltro già in via di smantellamento, e degli scarsi risultati realizzati nel passato non implica tuttavia una valutazione aprioristicamente negativa sulla possibilità di realizzare obiettivi di redistribuzione nell'ambito delle politiche offerta di servizi a livello locale (tariffe del trasporto urbano, rette scuole d'infanzia, ecc.), ove appare più facilmente realizzabile una coerenza tra finalità e risultati redistributivi e l'applicazione di criteri di discriminazione che tengano conto del livello del reddito dei percettori dei benefici.

3. **Proposte**

A seguito della legge 537 del 1993, il sistema di controllo dei prezzi è stato notevolmente ridotto, limitandolo alle tariffe dei servizi pubblici, ai farmaci e ad alcune tariffe minime professionali.

La competenza su questi prezzi è stata trasferita definitivamente ai ministeri competenti che dovranno stabilire i nuovi indirizzi per il controllo dei prezzi.

A questo fine è opportuno che:

– si abbandoni l'obiettivo di usare i prezzi (tariffe) per fini redistributivi. Sia perché nell'esperienza fin qui accumulata questi effetti non sono andati nella direzione desiderabile, sia perché ciò comporta un'attenuazione della responsabilità dei costi da parte delle imprese pubbliche che erogano i servizi;

– si abbandoni l'obiettivo di usare i prezzi amministrati per fini di controllo dell'andamento generale dei prezzi. Misure di questa natura potrebbero rivelarsi efficaci solo se applicate con un'intensità e una continuità tale da renderle del tutto incompatibili con ragionevoli criteri di copertura dei costi mediante gli strumenti tariffari. Anche in tal caso va sottolineata l'indebolimento che esso comporta della responsabilità dei costi. Appropriato potrebbe essere un recupero di finalità redistributive a livello locale.

Si ritiene inoltre auspicabile che:

– il processo di liberalizzazione vada spinto fino a restituire al mercato la capacità di regolare la formazione dei prezzi per tutti quei prodotti per i quali si possa ragionevolmente ritenere che questo dia adeguate garanzie di funzionamento. In particolare risulta del tutto priva di efficacia la disciplina ancora in vigore relativa ad alcuni onorari professionali, dato che per essi sono previsti solo limiti minimi;

– l'intervento pubblico nella fase della determinazione dei prezzi sia limitato sostanzialmente a due aree che assumono ancora una rilevanza strategica: farmaci e servizi pubblici, che richiedono naturalmente tipi di interventi differenziati. La prima va inquadrata nelle forme di controllo di imprese private nell'ambito del sistema sanitario nazionale; la seconda nel più ampio sistema di regolamentazione delle aziende pubbliche;

– il disegno di revisione istituzionale iniziato con la legge 537 del 1993 venga completato anche nei confronti delle eventuali funzioni rimaste agli organismi decentrati, inserendola in un contesto di regolamentazione e dei prezzi più organico. Tale ripensamento dovrebbe essere condotto in modo coerente con l'evoluzione della disciplina antitrust, in un'accezione ampia che includa anche istituti di difesa del consumatore.

CAPITOLO 7

PERSONALE PUBBLICO

IL CONTROLLO DELLA SPESA PER IL PERSONALE STATALE*

Negli ultimi anni, la spesa per il personale statale, che costituisce circa il 60% della spesa totale per il personale della pubblica amministrazione, ha registrato una dinamica molto sostenuta. Con riferimento ai dati di cassa del bilancio dello Stato, l'incidenza sulle spese correnti al netto degli interessi è passata dal 20,3% nel 1987 al 22,3% nel 1991. In rapporto al PIL, la spesa per il personale statale è cresciuta dal 5,4% nel 1987 al 5,8% nel 1991.

Dall'analisi della spesa nel periodo 1987-1991, caratterizzato da un completo round di contrattazione salariale e da reiterati interventi del legislatore diretti al contenimento della spesa per il personale, emerge una serie di elementi.

a) *L'insuccesso clamoroso delle politiche di contenimento della massa salariale*, cresciuta mediamente, nel periodo 1987-91, a un tasso annuo dell'11,9 per cento contro l'8,5 del totale delle spese statali, e in particolare:

– delle retribuzioni cresciute nello stesso periodo mediamente del 10,8 per cento all'anno;

– del numero dei dipendenti cresciuti mediamente a un tasso annuo superiore all'uno per cento.

b) *Il permanere nella retribuzione di numerose componenti accessorie* il cui peso su quella complessiva è eccessivamente variabile da comparto a comparto (si va da una quota minima sulla retribuzione complessiva pari allo 0,3 per cento per i docenti universitari ad una massima pari al 21,5 per cento per i dirigenti dei ministeri). Ciò, oltre a causare un indesiderabile *gap* tra *retribuzione contrattuale e retribuzione di fatto*, è stato ed è fonte di rincorse salariali interne al settore statale, la cui dinamica e la cui gestione concreta sfugge a regole e controlli.

---

* Numero 6, dicembre 1992 - a cura di P. Giarda, G. Pisauro e M.T. Salvemini. Il materiale di riferimento per questa raccomandazione è costituito dalla ricerca «La spesa per il personale statale nel periodo 1987-1991: occupazione e retribuzioni tra contenimenti e contratti», di M. Antichi, N. Emiliani, L. Manieri-Elia, G. Pisauro e M.T. Salvemini.

c) *La persistenza di una legislazione restrittiva sull'occupazione e il suo superamento attraverso interventi legislativi ad hoc, comportamenti amministrativi ed eccezioni previste dalle stesse leggi di contenimento*, sempre dalle dimensioni incerte ed imprevedibili. A titolo di esempio, nel 1991 l'insieme delle deroghe legislative e delle deroghe amministrative concesse dalla Presidenza del Consiglio ha comportato un incremento di 35.969 unità di personale di ruolo nell'amministrazione centrale (+ 2% rispetto al 1990), denunciando una forte contraddizione tra leggi di contenimento dell'occupazione statale e prassi governativo-parlamentare.

d) *La grande confusione nella predisposizione contabile del costo dei nuovi contratti*: manca, infatti, un adeguato e credibile supporto di conoscenza statistiche e contabili che consenta di valutare realisticamente *ex ante* gli oneri complessivi di un accordo contrattuale e, soprattutto, manca la possibilità di una loro verifica *ex post*.

La politica dell'occupazione e delle retribuzioni pubbliche, quali che siano i suoi contenuti specifici e le sue forme istituzionali, richiede come elemento *necessario* che il quadro delle informazioni sia coerente, tempestivo e affidabile. Una «cattiva» informazione produrrà una «cattiva» politica, a prescindere dalle intenzioni con cui quest'ultima è stata disegnata.

La Commissione ritiene perciò utile, in questo documento di *Osservazioni e raccomandazioni*, concentrare l'attenzione sugli aspetti statistico-contabili della spesa per il personale statale, rinviando a un successivo documento l'analisi e le proposte sulle procedure di contrattazione e sui contenuti delle politiche retributive pubbliche.

La situazione attuale è caratterizzata dalla produzione, da parte di una pluralità di fonti, di una massa di informazioni di dimensioni notevoli, ma *sostanzialmente inutilizzabile* ai fini sia della valutazione *ex ante* sia della verifica *ex post* degli oneri complessivi degli oneri contrattuali. I principali dati di cui attualmente si dispone sono i seguenti:

– spesa per il personale statale (bilancio dello Stato);

– occupazione delle amministrazioni statali (Ragioneria generale dello Stato);

– collocamenti a riposo delle amministrazioni statali (Ragioneria generale dello Stato);

– occupazione e retribuzioni medie del pubblico impiego (Dipartimento della funzione pubblica).

Dall'analisi di questa base informativa sono emersi una serie di *problemi*:

a) *Incongruità tra gli «stati di previsione» e i bilanci consuntivi*, che impedisce il confronto tra previsioni e consuntivi di spesa per il persona-

le. Il problema non riguarda soltanto la questione generale, già sollevata in passato e riguardante anche altre categorie di spesa, della diversa struttura dei due documenti (nel caso della spesa per il personale, una serie di voci, quali l'indennità integrativa speciale e i compensi per lavoro straordinario collocati in previsione in «fondi» indistinti nel bilancio del Ministero del tesoro e ripartiti a consuntivo tra i vari ministeri), ma anche diversità di dettaglio analitico.

Nei bilanci di previsione le spese per il personale di ogni ministero sembrano essere le risultanti di un meticoloso e dettagliato lavoro di valutazione di ogni elemento che concorre a determinare la spesa complessiva; negli allegati agli stati di previsione di ciascun capitolo si valutano il numero dei dipendenti e il valore stipendiale per ogni livello funzionale, si tiene conto degli incrementi di spesa dovuti ad aumenti periodici degli stipendi, alle promozioni, alle nuove assunzioni.

Nei bilanci consuntivi, invece, tale analisi di dettaglio è completamente assente. Ciò rende praticamente impossibile l'utilizzo di questi documenti contabili per la verifica dell'attendibilità delle previsioni di spesa per il personale e l'individuazione delle cause di eventuali scostamenti.

b) *Difficoltà di valutazione ex post degli oneri delle tornate contrattuali.* Nel bilancio statale le spese per il personale sono, infatti, contabilizzate secondo le diverse categorie giuridiche cui appartengono i dipendenti pubblici, per cui non è possibile risalire direttamente alle spese dei comparti contrattualizzati. Ad esempio, nella categoria giuridica indicata come «personale amministrativo», sono inclusi i dipendenti dei ministeri, i vigili del fuoco, il personale non docente della scuola, i ricercatori universitari e i dipendenti dell'Istituto superiore di sanità, il cui trattamento retributivo e normativo è regolato da contratti diversi e sfasati temporalmente. Inoltre, nelle spese per il personale statale sono incluse anche quelle dei dipendenti per i quali non viene sottoscritto un contratto ed il cui trattamento economico è regolato da atti unilaterali dell'amministrazione. È il caso, ad esempio, dei dirigenti, dei magistrati, dei professori universitari, dei militari, della polizia di Stato, dei diplomatici.

c) *Mancata distinzione tra le spese per il personale vincolato e quello non vincolato da un vero e proprio rapporto di impiego.* Ciò costituisce un problema, soprattutto per quei ministeri — Interno, Difesa e Pubblica istruzione — nei quali è elevata la quota del personale non vincolato sul totale. Questa spesa — un esempio è quello dei militari che prestano il servizio di leva nei corpi di polizia — non può, naturalmente, essere considerata alla stessa stregua di quella per il personale vincolato.

d) *Confusione, nei capitoli di bilancio, tra le diverse componenti delle retribuzioni.* In vari casi, i capitoli del bilancio non distinguono tra

componenti fondamentali, oggetto di contrattazione centralizzata, e componenti accessorie delle retribuzioni. Inoltre, va notato che nei capitoli di spesa relativi al personale vengono inopportunamente contabilizzate voci di natura non meramente retributiva, quali i rimborsi per le spese di viaggio e i compensi della dirigenza politica dei ministeri (ministri e sottosegretari).

e) *Divergenze nelle statistiche sull'occupazione statale*, sia riguardo alla consistenza che alla composizione, fornite dalla Ragioneria generale dello Stato e dal Dipartimento della funzione pubblica. Ciò rende difficile distinguere la parte della crescita della spesa dovuta alla dinamica occupazionale da quella imputabile alla dinamica retributiva. Tali statistiche sono inoltre diponibili con notevoli ritardi[1]. Lo stesso vale per i dati sulle retribuzioni medie di fatto per comparto e per livello, forniti dal Dipartimento della funzione pubblica.

La Commissione ritiene che sia possibile migliorare significativamente il quadro delle informazioni sulla spesa per il personale, rendendolo idoneo ad essere utilizzato come supporto delle politiche dell'occupazione e delle retribuzioni pubbliche. In questa ottica, la Commissione *raccomanda* quanto segue.

1) L'articolazione in capitoli della spesa statale per il personale va ristrutturata, al fine di poter utilizzare il bilancio come strumento di gestione e di controllo della spesa. La spesa per il personale del bilancio dello Stato è riferita a un aggregato che, tra i comparti che ricadono nel campo di applicazione della legge quadro, include soltanto ministeri, scuola e università (ivi compresi, tuttavia, dirigenti, magistrati e professori universitari, non compresi nella legge quadro); a questi si aggiungono il personale di alcuni istituti di ricerca inclusi nel bilancio dello Stato (ma contrattualmente compresi nel comparto ricerca) e dei vigili del fuoco (che rientra nel comparto delle Aziende autonome, pur essendo la spesa relativa compresa nel bilancio del Ministero dell'Interno), il personale delle forze armate e dei corpi organizzati militarmente e il personale non vincolato (i lavoratori precari, costituiti in buona parte da supplenti della scuola).

Sarebbe opportuno che nei singoli capitoli del bilancio dello Stato non confluissero spese relative a personale con situazioni contrattuali diverse. In pratica, nella maggior parte dei casi, si tratterebbe di avere ca-

[1] La Ragioneria generale dello Stato pubblica a fine anno le statistiche sull'occupazione relative al primo gennaio (*Dipendenti delle amministrazioni statali*). Il Dipartimento della funzione pubblica rende disponibili le elaborazioni contenute nell'*Osservatorio* mediamente con due anni di ritardo.

pitoli distinti per i dirigenti (non contrattualizzati), per il personale contrattualizzato e per il personale non vincolato (distinguendo, ulteriormente per comparti contrattuali). Questa modifica della struttura del bilancio sembra, allo stato attuale, l'unico modo per conoscere con certezza, almeno a posteriori, l'andamento della massa salariale di ciascun comparto, fornendo così un semplice strumento per verificare il costo dei rinnovi contrattuali.

La modifica proposta non implica necessariamente un aumento del numero dei capitoli del bilancio. Oggi, generalmente, la spesa per il personale segue l'articolazione per «rubriche» del bilancio (sostanzialmente corrispondenti, per quanto riguarda il personale, ai «ruoli organici»), per ciascuna delle quali compaiono tre capitoli: uno per le retribuzioni nette, gli altri due, rispettivamente, per le ritenute erariali e per quelle assistenziali. La distinzione per «rubrica» non corrisponde a quella per comparti di contrattazione, non distingue tra dirigenti e personale contrattualizzato, tra personale vincolato e non vincolato. L'attuale articolazione non fornisce, quindi, un'informazione «utile», quale sarebbe la spesa per comparto contrattuale, mentre fornisce un'informazione «inutile», quale è l'ammontare delle ritenute erariali relative al personale di ciascuna «rubrica», peraltro, contabilizzate in modo apparentemente bizzarro e non congruente con le risultanze dei capitoli delle entrate del bilancio. Si dovrebbe stabilire che la contabilizzazione delle ritenute erariali avvenga contestualmente in entrata e in uscita. Sarebbe allora sufficiente un'esposizione molto più aggregata delle ritenute erariali, in appositi capitoli delle entrate, uno per comparto. Dal lato della spesa, ci si potrebbe limitare ad esporre le retribuzioni lorde, secondo l'attuale articolazione per rubriche, ulteriormente disaggregata, secondo le indicazioni precedenti, per distinguere i diversi regimi contrattuali del personale.

2) La spesa per il personale assunto negli ultimi dodici mesi dovrebbe essere esposta in un apposito capitolo per ciascun ministero, come già suggerito da questa Commissione[2], sia nei bilanci preventivi che consuntivi. In questo modo sarebbe semplice valutare l'efficacia del blocco delle assunzioni e della limitazione del *turn-over* nei singoli ministeri.

3) Le componenti fondamentali della retribuzione dovrebbero essere chiaramente distinte, nei capitoli di bilancio, da quelle accessorie. Ciò consentirebbe di tenere sotto controllo l'incidenza delle varie indennità, non generalizzate a tutto il personale di un dato comparto.

---

[2] «Suggerimenti per una revisione delle politiche di spesa» in *Osservazioni e raccomandazioni della Commissione tecnica per la spesa pubblica (anni 1982-1991)*, Ministero del tesoro, Roma, 1992.

4) Le statistiche e le fonti informative (Ragioneria generale dello Stato e Dipartimento della funzione pubblica) devono essere migliorate e coordinate. In particolare:

a) vanno eliminate le divergenze riscontrate nelle statistiche sull'occupazione statale, che rendono difficile distinguere la parte della crescita della spesa dovuta alla dinamica occupazionale da quella imputabile alla dinamica retributiva;

b) le statistiche sulle retribuzioni medie devono essere riferite agli stessi aggregati (settore statale, pubblica amministrazione, settore pubblico) sui quali vengono posti obiettivi e regole della politica dei redditi nel settore pubblico. Le stesse informazioni devono essere rese disponibili per il personale di tutti i settori contrattualizzati e non;

c) le informazioni statistiche devono essere rese disponibili in tempi più brevi. Ciò vale per i dati sull'occupazione, compresi quelli relativi ai collocamenti a riposo di ogni anno (importanti per la regolamentazione del *turn-over*). Analogamente, occorre che le statistiche relative alle retribuzioni medie di fatto per comparto e per livello, fornite dal Dipartimento della funzione pubblica, siano rese più affidabili e disponibili alle controparti con ritardi inferiori a quelli attuali.

5) Infine, una menzione a parte merita la *spesa per supplenze* del Ministero della pubblica istruzione[3]. Allo scopo di garantire una maggiore trasparenza è auspicabile:

– la presentazione di un allegato agli stati di previsione che quantifichi, come per le altre spese relative alle retribuzioni, la numerosità dei supplenti brevi e annuali previsti e/o ne espliciti i criteri di stima seguiti per ottenere tali quantità;

– l'esposizione del numero delle supplenze (brevi e lunghe) nelle «Statistiche dei dipendenti delle amministrazioni statali» o una definizione di raccordo tra il personale non-vincolato e non di ruolo e le definizioni di supplenze brevi e lunghe;

– la distinzione tra spesa per supplenze brevi e lunghe del personale docente e non docente.

La Commissione è consapevole del potenziale conflitto tra l'esigenza del controllo di gestione della spesa e quella di semplificazioni del bilancio attraverso riduzioni del numero dei capitoli. Essa, tuttavia, ritiene as-

[3] Attualmente, nel bilancio dello Stato, la spesa per supplenze è contabilizzata in quattro capitoli, dei quali, due, si riferiscono alle retribuzioni nette sia dei docenti che dei non docenti distinguendo solamente tra supplenze brevi e lunghe; gli altri due sono relativi ai contributi sociali ed alle ritenute erariali di tutto il personale supplente.

solutamente necessario predisporre strumenti per le politiche di gestione e controllo della spesa per il personale. Se si non si volesse affidare al bilancio questo compito ulteriore, si dovrebbe metter mano a una riorganizzazione del sistema informativo dello Stato, tale da rendere disponibili con immediatezza le informazioni elencate nei punti precedenti. Seguire questa via alternativa richiederebbe, tuttavia, una iniziativa specifica, con tempi prevedibilmente non brevi.

CARRIERE RETRIBUTIVE E POLITICA SALARIALE NEL PUBBLICO IMPIEGO *

1. Le principali fonti statistiche sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici (Osservatorio del pubblico impiego e ISTAT), basate su dati aggregati e medi per comparto, concordano nel descrivere gli anni '80 come caratterizzati:

a) da un recupero delle retribuzioni pubbliche relativamente a quelle del settore privato;

b) da una forte concentrazione degli incrementi delle retribuzioni reali nella seconda parte del decennio (soprattutto a partire dal 1988).

Un quadro analogo emerge dall'esame dei *dati individuali* relativi alle retribuzioni di fatto (al netto degli arretrati) rilevate nei modelli 101 per il sotto-insieme del pubblico impiego gestito dalla Direzione generale dei servizi periferici del tesoro. Si tratta di 650.000 unità di personale (nel 1990) dell'amministrazione periferica, che coprono i principali comparti del pubblico impiego, con l'esclusione di enti locali e sanità. Per questo sotto-insieme, la variazione annua media delle retribuzioni individuali di fatto è stata, nel periodo 1981-1990, del 2,2% in termini reali, che corrisponde a un incremento complessivo nel periodo pari al 21,2%.

Un recente studio ha svolto un'analisi approfondita della struttura e della dinamica delle retribuzioni pubbliche negli anni '80, utilizzando un campione di 15.000 unità del sotto-insieme del pubblico impiego descritto in precedenza. Dallo studio emerge, innanzi tutto, una dinamica differenziata per le varie categorie di dipendenti pubblici. Le retribuzioni delle donne sono cresciute più di quelle degli uomini: il differenziale salariale per sesso, calcolato sulle mediane del campione, è sceso dall'8% del 1981 al 6,3% del 1990. Considerando i diversi comparti, gli aumenti più consistenti — sempre calcolati sui valori mediani (leggermente inferiori a quelli medi, ma preferibili per motivi statistici) — sono stati quelli dei dirigenti (oltre l'80%) e dei magistrati (quasi il 60%), in una posizione

* Numero 10, dicembre 1993 - a cura di P. Giarda, G. Pisauro e M.T. Salvemini. Il materiale di riferimento di questa raccomandazione è costituito dalla ricerca «Le carriere retributive nel pubblico impiego», di C. dell'Aringa et. al.

intermedia si ritrovano scuola e polizia (circa il 40%) e ministeri e ANAS (sotto il 30%), gli aumenti più modesti sono fatti registrare dai vigili del fuoco (circa il 16%). La gerarchia delle retribuzioni tra i vari comparti è, tuttavia, cambiata assai poco nel tempo: confrontando il 1990 con il 1981, i valori mediani mostrano che i magistrati sono sempre in testa (con 102 milioni nel 1990) e l'ANAS sempre in coda (23,4 milioni); la retribuzione mediana della polizia (40,5 milioni) supera di un buon terzo quella rilevata per un gruppo intermedio che comprende scuola, università, ministeri e vigili del fuoco (tra 27,7 e 30,2 milioni); i dirigenti guadagnano (67,7 milioni) sempre il doppio della media generale, ma pur sempre molto meno dei magistrati.

La crescita delle retribuzioni pubbliche si è sviluppata con alcune caratteristiche negative che possono essere così riassunte:

a) il recupero in termini reali, e anche in termini relativi rispetto alle retribuzioni private, è stato consistente e troppo concentrato nel tempo, nuocendo all'ordinato andamento della massa salariale;

b) la forte differenziazione degli aumenti tra le varie categorie di lavoratori, che non trova ragione nel riconoscimento delle diverse professionalità, ha dato luogo a rincorse salariali che hanno aggravato il problema del controllo della massa salariale complessiva.

2. La dinamica delle retribuzioni reali dei lavoratori pubblici risente, oltre che degli aumenti espliciti portati dai rinnovi contrattuali, di aumenti legati all'anzianità, alle promozioni, ai concorsi interni, a riconoscimenti di servizi prestati o di anzianità artificiali, a passaggi di livello e a slittamenti di varia natura, che spostano verso l'alto la struttura retributiva in modo differenziato per le diverse figure professionali. L'insieme di questi fenomeni definisce la «carriera retributiva» del dipendente pubblico e fa sì che gli aumenti che definiscono il profilo salariale dell'individuo differiscano dagli aumenti medi rilevati nelle statistiche ordinariamente utilizzate.

Lo sviluppo delle componenti individuali della retribuzione rilevato nel periodo 1981-1990 ha quindi risentito degli automatismi incorporati negli istituti contrattuali vigenti all'inizio del periodo. Le tornate contrattuali successive al 1981, oltre a provvedere gli aumenti retributivi espliciti nei minimi tabellari, hanno prodotto effetti differenziati nelle retribuzioni dei singoli dipendenti. Tali effetti differenziati — legati alla struttura pre-vigente degli automatismi — hanno, in quasi tutti i comparti, privilegiato i dipendenti con maggiore anzianità. Ciò ha determinato dinamiche retributive individuali superiori alla dinamica della retribuzione media. Su quest'ultima ha influito anche la differenza positiva tra flussi di entrata e flussi di uscita nell'impiego pubblico che ha abbassato l'anzianità media del dipendente.

3. Lo studio della relazione tra *età lavorativa* e *retribuzioni* nel periodo 1981-1990 mostra l'importanza che hanno avuto i fattori sopra indicati. Quando si considera, infatti, all'interno del sotto-insieme del pubblico impiego preso in esame, il più ristretto gruppo dei dipendenti «sempre presenti» (con anzianità media, quindi, crescente), si osserva un incremento complessivo della retribuzione media nel periodo 1981-1990 del 39,2%, corrispondente a un tasso medio annuo di crescita del 3,8%, che contrasta con il 2,2% della retribuzione media del totale dei lavoratori (la cui anzianità media è tendenzialmente costante). La differenza dell'1,5% annuo rappresenta la stima dell'influenza che gli automatismi hanno avuto nel determinare la crescita delle retribuzioni individuali.

4. L'analisi svolta sulla base del campione di 15.000 dipendenti, mostra un'influenza dell'anzianità sulle retribuzioni alquanto differenziata per comparto. Il divario tra la crescita della retribuzione dei «sempre presenti» e quella del totale dei lavoratori è risultato, nel campione, pari a 9,2 punti percentuali in media; a 6 punti per la scuola, 10,3 punti per l'università, 9,9 punti per i ministeriali, 9,1 punti per la polizia, 12,7 punti per i magistrati e 7,5 punti per i vigili del fuoco.

L'analisi econometrica svolta sui dati individuali conferma che la relazione età-retribuzione presenta caratteristiche assai diverse nei vari comparti. Solo in alcuni casi il profilo temporale della retribuzione nell'arco della vita lavorativa presenta la forma tipica «a gobba» che si riscontra nella quasi totalità degli studi empirici relativi ad altri paesi. In altri comparti (ministeri e polizia) il profilo è piatto o lineare, in altri ancora (università e magistratura) la carriera accelera progressivamente all'aumentare dell'età. L'interpretazione di queste differenze non è agevole. Si può, comunque, dubitare che le carriere osservate svolgano un ruolo essenzialmente economico, sia esso di riconoscimento della produttività dovuta a investimenti in capitale umano, sia esso quello di introdurre forme di incentivo nell'organizzazione del lavoro. Con ogni probabilità, il ruolo più rilevante nel determinare l'andamento dei profili età-retribuzione è svolto da fattori istituzionali, senza alcun legame con motivazioni economiche e organizzative.

* * *

Sulla base di queste osservazioni, la Commissione tecnica per la spesa pubblica formula le seguenti *raccomandazioni.*

1) Le regole e i meccanismi che presiedono alle carriere retributive nei diversi comparti devono essere riviste in modo da ridisegnarle in relazione ai fattori di carattere economico e organizzativo dei diversi settori. La dinamica salariale dovrebbe cioè essere portata a riflettere maggior-

mente l'effettiva acquisizione di ulteriori e migliori professionalità e l'effettiva assunzione di maggiori responsabilità. Va osservato che differenze ingiustificate nelle retribuzioni nell'ultima parte della vita lavorativa creano differenze ingiustificate anche nei redditi dopo la vita lavorativa a causa del meccanismo di calcolo dei trattamenti di quiescenza basato sull'ultima retribuzione percepita, ancora in vigore per gran parte dei dipendenti pubblici.

2) La revisione deve anche avere come obiettivo un'attenuazione delle differenze osservate tra i vari comparti nella relazione tra retribuzione e anzianità. Le differenze nell'investimento in capitale umano tra le diverse categorie professionali non bastano a giustificare le diversità delle carriere individuali. Molti passi sono stati già mossi nel senso di attenuare gli automatismi, ma la presenza negli accordi contrattuali di norme eccezionali e transitorie in materia di «carriera», che è la causa forse principale della dispersione, non può considerarsi un fatto del tutto superato. La Commissione raccomanda perciò che tali interventi siano per quanto possibile esclusi, in modo da riportare le «carriere» al ruolo di riconoscimento della diversa produttività dovuta al diverso investimento di capitale umano e al ruolo di incentivo nell'organizzazione del lavoro.

3) La constatazione che i tassi di crescita delle retribuzioni medie, anche distinte per comparto o per figura professionale, che si rilevano dai dati ufficiali sono sistematicamente inferiori ai tassi di crescita delle retribuzioni individuali richiede una modifica della struttura informativa di supporto ai negoziati sui rinnovi contrattuali.

In particolare la Commissione raccomanda che il Governo e chi per suo conto ha la responsabilità delle trattative tenga ben presente che *la retribuzione reale di un singolo dipendente pubblico «sempre presente» in un dato periodo cresce più rapidamente della retribuzione media del complesso degli occupati.*

Ciò significa, ad esempio, che il mantenimento del valore reale del salario medio (oppure mediano) dell'intera popolazione dei pubblici dipendenti implica, in condizioni normali, un aumento del salario del lavoratore rappresentativo (quello «sempre presente»). *Ergo*, il mantenimento del valore reale del salario delle retribuzioni dei lavoratori, «sempre presenti», che in certe condizioni può essere considerato come l'obiettivo minimo da raggiungere, richiede come condizione sufficiente che il salario medio cresca meno (circa l'1% in meno) del tasso di inflazione.

4) L'utilità, ai fini di una seria politica retributiva, di ricerche sull'entità della crescita delle retribuzioni determinata dalla «carriera» individuale è fuori discussione. La Commissione raccomanda, perciò, che lo studio che è alla base della presente raccomandazione (*Le carriere retributive nel pubblico impiego, 1993*) venga preso come modello per una rile-

vazione sistematica e ufficiale, svolta dal Tesoro o dalla Funzione pubblica, da utilizzare per la definizione delle risorse da destinare ai contratti in relazione al rapporto tra ricambio occupazionale e livelli medi retributivi, oltre che per studi sistematici sulle caratteristiche qualitative dei lavoratori e sulla loro mobilità.

* * *

La rilevanza di un modello che incorpori correttamente le dinamiche endogene della massa salariale nel pubblico impiego è evidenziata anche da una semplice analisi delle previsioni di spesa per il personale nel bilancio dello Stato per il 1994.

Nel disegno di legge finanziaria 1994 sono stanziati per il rinnovo dei contratti delle Amministrazioni statali, delle università e delle aziende autonome, relativi al triennio 1994-96, rispettivamente 480, 2.650 e 4.380 miliardi. Dato il numero degli addetti (circa 2.175.000 all'inizio del 1992, fonte R.G.S.), si può calcolare in circa due milioni di lire nel triennio l'aumento della retribuzione lorda pro capite (così distribuiti: 221 mila lire nel 1994, 1.218 mila lire nel 1995, 2.013 mila lire nel 1996). Relativamente alla retribuzione media a metà 1993 (circa 32,8 milioni, fonte R.G.S.), si tratta di una crescita — 0,7% nel 1994, 3% nel 1995, 2,3% nel 1996 — inferiore al tasso di inflazione programmato (nei tre anni considerati pari rispettivamente al 3,5%, 3% e 2%).

Per valutare l'effettivo grado di restrittività della politica delle retribuzioni pubbliche, occorrerebbe disporre di informazioni sulla dinamica delle retribuzioni al netto degli incrementi per i rinnovi contrattuali. Da questo punto di vista, si osserva che la previsione di spesa sul bilancio a legislazione vigente per il 1994 è invariata rispetto all'assestato 1993. Poiché è già in vigore una legislazione restrittiva sul *turn-over*, che tenderebbe a far ridurre il numero degli occupati, si dovrebbe presumere che la retribuzione media è in aumento per fatti non contrattuali e che l'aumento della retribuzione del dipendente rappresentativo («sempre presente») è in ulteriore aumento rispetto a questa. Poiché da un punto di vista meramente quantitativo, basato su indici storici, si può dire che il vigente blocco del *turn-over* potrebbe valere tra l'1 e il 2 per cento, l'ipotesi di invarianza della spesa implica che gli automatismi determinano un corrispondente incremento della retribuzione media.

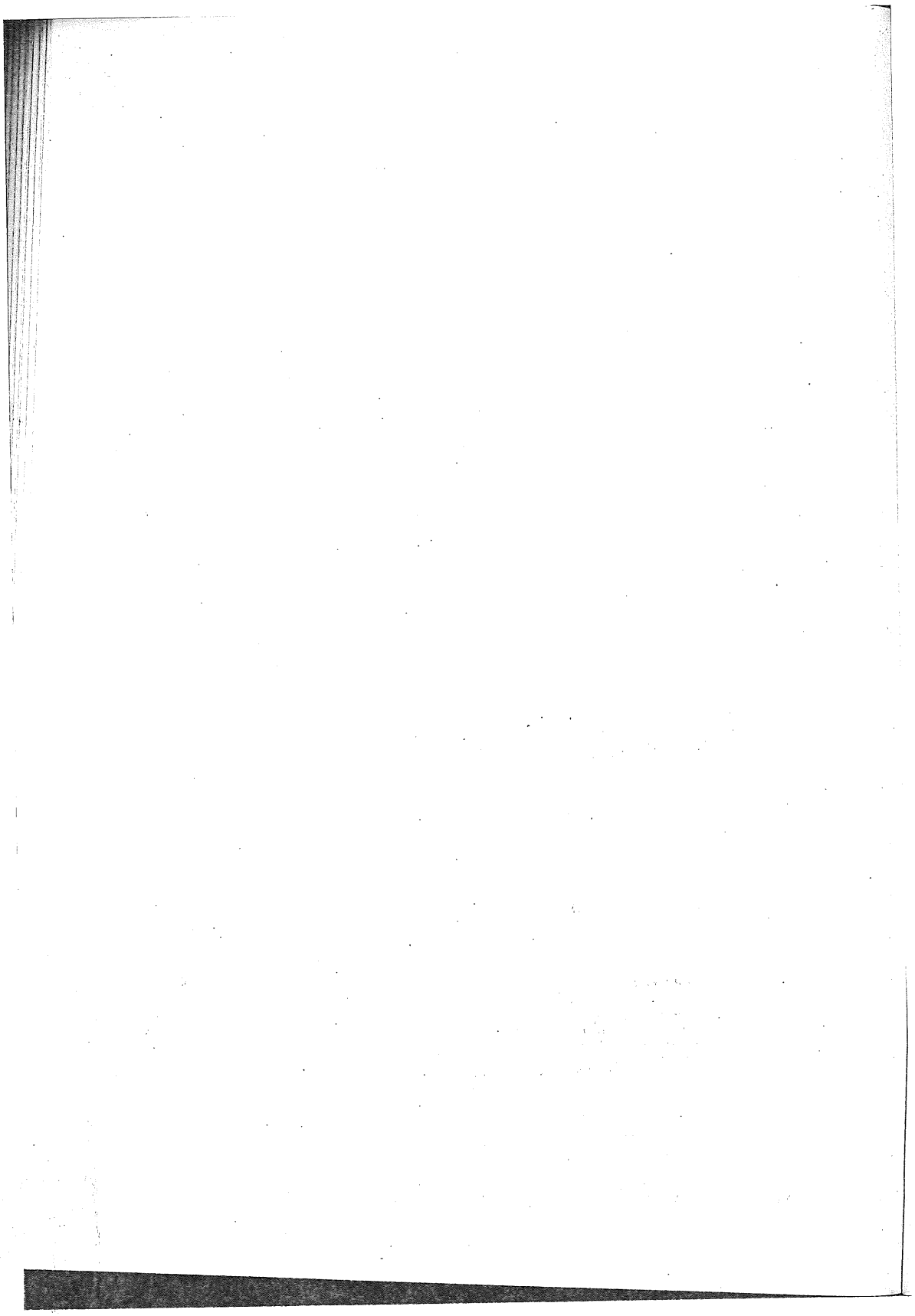
Da ciò discendono due considerazioni:

a) la possibilità di mantenere l'invarianza della spesa per il personale nel 1994 rispetto al 1993 è legata al funzionamento dei meccanismi di blocco del *turn-over* che, come è ben noto, hanno avuto nel passato

vita molto difficile e solo raramente hanno prodotto i benefici effettivi nel bilancio pubblico pari alle previsioni;

b) un aumento automatico della retribuzione media compreso tra l'1 e il 2 per cento implica che per il lavoratore rappresentativo («sempre presente») la crescita della retribuzione sarà, a carico della ulteriore componente di crescita legata alla carriera individuale, ancora maggiore e compresa probabilmente tra l'1,5 e il 2,5 per cento.

Se a questa crescita si aggiunge l'aumento che sarà possibile concedere sulla base degli stanziamenti previsti dalla legge finanziaria, si ottiene un incremento percentuale non lontano dal tasso di inflazione programmato.



CAPITOLO 8

ALTRI SETTORI

L'INTERVENTO PUBBLICO A SOSTEGNO DELLE ESPORTAZIONI *

1. Gli strumenti di sostegno alle esportazioni hanno comportato in media, nell'ultimo quinquennio, una spesa annua di 3.300 miliardi, della quale è discutibile sia l'efficacia, sia l'effettiva controllabilità.

Un intervento migliorativo del quadro istituzionale e gestionale appare necessario, poiché si tratta di un intervento che esercita un delicato ruolo di selezione e di indirizzo nei confronti delle imprese esportatrici. Inoltre, gli oneri futuri a carico del bilancio appaiono pericolosamente crescenti ed è opportuno migliorare il processo di decisione relativo alle risorse ad essi destinate.

2. Gli oneri per il Tesoro derivanti dal sostegno pubblico alle esportazioni, in Italia come negli altri paesi, derivano da una duplice fonte:

1) il finanziamento agevolato alle esportazioni con pagamento a medio-lungo termine, che ha luogo sia attingendo al Fondo contributi in conto interessi (art. 26, legge 227/77) che ai Fondi rotativi della legge 394/81, amministrati da Mediocredito, nonché ad altri strumenti offerti dalla legge per la cooperazione allo sviluppo e da altre leggi particolari;

2) l'assunzione di garanzie a carico dello Stato sui mancati pagamenti, causati sia da fatti «politici» che da fatti «commerciali».

La seconda funzione genera oneri per il Tesoro definibili in principio come la differenza fra gli incassi da premi versati dall'assicurato e gli esborsi derivanti dagli indennizzi netti per mancati pagamenti, oltre che dai costi amministrativi. Nella pratica questa differenza raramente emerge come tale e l'onere viene di fatto rinviato al futuro, generando nel frattempo rilevanti fabbisogni finanziari.

3. I contributi in conto interessi sui crediti commerciali comportano ancora rilevanti impegni di spesa futuri da parte di Mediocredito; tuttavia si osserva che la tendenza alla contrazione di tale voce di spesa (da 7.000 miliardi nel 1986 ai 5.576 miliardi a fine 1991) può essere estesa al

---

* Numero 7, dicembre 1992 - a cura di P. Giarda e M.T. Salvemini.

futuro, perché essa deriva dalla riduzione dei margini agevolativi stabiliti in sede *Consensus* e da un calo sia della domanda che della offerta di credito agevolato.

Si può perciò ritenere che nei prossimi anni continuerà la riduzione dei trasferimenti statali a Mediocredito e si andrà a chiudere il «ciclo del sussidio» sotto questa specifica forma (salvo ulteriore riduzione, il Fondo contributi in conto interessi a Mediocredito riceverà nel 1992-1995, complessivamente 1.600 miliardi)

4. Di dimensioni crescenti è stato invece il sostegno offerto nella forma di crediti di aiuto e crediti misti (commerciali e di aiuto). Si tratta di uno strumento ibrido, che coniuga, con scarsa trasparenza e pericolose implicazioni allocative, obiettivi di aiuto pubblico allo sviluppo dei paesi importatori e obiettivi di sostegno alle imprese esportatrici.

Centrale per questa forma d'intervento è il Fondo rotativo per la cooperazione gestita da Mediocredito, che ha ricevuto in media dal Tesoro 1.250 miliardi all'anno nel periodo 1988-92, e per il quale sono stanziati 974 miliardi per il 1992 e il 1993. Tali disponibilità sono state quasi integralmente impegnate e le erogazioni stanno salendo rapidamente (hanno raggiunto 2.812 miliardi nel 1991); La componente di sussidio emerge come differenza fra il valore attuale delle rate di ammortamento del debito e il valore facciale del credito agevolato (a tassi di cambio fissi, con ampi periodi di garanzia e con tassi agevolati irrisori). Il valore assoluto di questa voce di sussidio all'esportazione è quasi triplicato in 6 anni, raggiungendo i 668 miliardi nel 1991.

Sommando insieme le vari parti di sussidi all'esportazione che passano da Mediocredito si stima che esse costituiscano l'11% del credito complessivo ottenuto dalle imprese esportatrici.

5. Crediti d'aiuto e crediti misti concorrono a determinare l'Aiuto pubblico allo sviluppo. I limiti all'APS nascono sul terreno della concorrenza, sia internazionale che nazionale, in quanto si tratta, evidentemente, di un intervento fortemente distorsivo (ma perciò anche potenzialmente assai efficace come strumento di politica industriale). Proprio perché non vi è scelta del fornitore più competitivo, sono possibili rincari di prezzi rispetto al mercato, che si traducono in sostegno a imprese inefficienti; è necessario perciò che vi sia la massima trasparenza sulle procedure di decisione nelle risorse da impegnare e sui beneficiari.

Per l'Italia si osserva che il peso dell'APS supera la media dei paesi industriali. Esso risente di serie carenze di coordinamento decisionale tra Ministero degli affari esteri e organi preposti alla gestione degli strumenti di politica del commercio con l'estero. Infine, si segnala l'assenza di meccanismi e procedure rivolti a valutare la congruità economico-finanziaria

degli interventi, inclusa la valutazione del rischio-paese e la selezione di affidabilità sia dell'importatore che dell'esportatore e degli intermediari. Queste carenze possono favorire anche lo sviluppo di intrecci inaccettabili tra politica e affari.

6. Il terzo canale di sostegno delle esportazioni è costituito dalla politica assicurativa. I trasferimenti statali al fondo di dotazione SACE sono saliti da 700 miliardi nel 1986 a 800-900 miliardi nel periodo 1989-91, a 1.700 miliardi nel 1992, per poi ridiscendere a 1.100 miliardi nel 1993.

A causa dell'accresciuta sinistrosità il rapporto tra indennizzi erogati e premi incassati è aumentato di dieci volte, tra la fine degli anni 70 e il 1990. Ha così raggiunto, tra le Agenzie dei paesi industrializzati, il valore più alto e quello che riflette il trend crescente più forte. Ciò dipende non soltanto dal mix tra rischi commerciali e rischi politici assicurati dalle diverse Agenzie, che vede la nostra particolarmente esposta sul versante del rischio politico, ma anche dal diverso regime esistente in materia di obbligo all'assicurazione, l'assenza del quale nel nostro caso «taglia fuori», per così dire, le operazioni meno rischiose.

Gli indennizzi pagati in eccesso ai premi incassati trovano il proprio corrispondente nell'aumento del fondo di dotazione, nel passivo di bilancio e nell'iscrizione di crediti verso i paesi che non hanno onorato le proprie obbligazioni verso i fornitori italiani indennizzati dalla SACE, alimentati da un fondo rotativo per gli accordi di rifinanziamento. I trasferimenti al fondo rotativo per i crediti sui cui è intervenuto un accordo intergovernativo di ristrutturazione sono più che raddoppiati nello stesso periodo (da 200 a 430 miliardi)

7. Il sistema dei plafond assicurativi oggi vigenti è inadeguato. La SACE è oggi vincolata a *due plafond assicurativi* fissati per legge: plafond rotativo per garanzie a breve non superiori a 2 anni (attualmente 18.000 miliardi) e plafond per garanzie a medio-lungo termine (12.000 miliardi).

Tali plafond avevano un senso quando, agendo da calmiere sulla domanda di credito agevolato a Mediocredito, potevano mantenere sotto controllo gli oneri a carico dello Stato nascenti dal contributo in conto interessi. Oggi, come ricordato, non è questa la principale sorgente di oneri per il sostegno alle esportazioni, costituita invece dall'accresciuta sinistrosità assicurativa. I plafond non distinguono per categorie di rischio. Pertanto, un plafond di 12.000 miliardi sulle garanzie superiori a due anni può risultare potenzialmente fin troppo largo, se assorbito interamente da garanzie verso paesi della III categoria (ad alto rischio), ma all'opposto probabilmente troppo stretto a fronte di domande di garanzie verso paesi della I e della II categoria.

Meglio, dunque, sarebbe procedere in direzioni simili a quelle adottate recentemente dagli USA con l'*Omnibus Budget Reconciliation Act (subtitle B)* del 1990: le diverse Agenzie da cui dipende il credito all'esportazione stimano in via preventiva l'onere probabile per il bilancio dello Stato in base ad un sistema di valutazione del rischio-paese (e possibilmente del rischio-progetto) e viene stabilito un limite complessivo alle perdite accollabili.

Questo tipo di plafond agirebbe dunque sulle perdite presumibili, come agirebbe peraltro un *plafond sulle riserve cautelative* (riserve che il sistema bancario internazionale tende gradualmente a introdurre in questo campo). Se si preferisce, il plafond potrebbe essere correlato non al valore aggregato dell'esportazione, ma ad una sommatoria ponderata della medesima, dove i pesi esprimono il diverso grado di rischiosità dei vari paesi.

8. Il rischio-paese deve essere valutato in modo esplicito. Non vi sono certamente modelli infallibili e rigorosi, ma una corretta gestione del portafoglio rischi non può prescindere da informazioni dettagliate e schemi di calcolo, basati sulle caratteristiche complessive del paese debitore (incluso il servizio del debito e le quote di debito esistenti verso creditori preferenziali); va inoltre reso esplicito il calcolo relativo alle stime di ricaduta delle operazioni da assicurare in termini di valore aggiunto e occupazionale e di effetti sull'interscambio, relativi sia all'Italia che al paese debitore.

Non può non colpire, ad esempio, il grado estremamente elevato di concentrazione dei rischi attualmente gravante sulla SACE, a seguito delle delibere, autonome o «imposte» dal CIPES. Al 30 giugno 1992, i primi quattro paesi (Algeria, CSI, Iran, Polonia) pesavano per il 51,1% sull'esposizione complessiva (24.145 miliardi su 41.885 miliardi). La quota italiana sull'esposizione assicurativa dell'Unione di Berna verso paesi come Iran, Iraq, Polonia, Romania, Nigeria era più che tripla rispetto alla quota italiana sulle esportazioni OCSE verso i medesimi paesi a fine 1990. Si ritiene tuttavia poco utile adottare regole «numeriche» sulla concentrazione dei rischi che prescindano da attenti e continui monitoraggi della situazione-paese, della sua capacità di onorare gli impegni e del valore dell'interscambio complessivo. Una maggiore valutazione della affidabilità delle singole operazioni andrebbe pure introdotta, soprattutto nel caso dei paesi più assicurati.

9. I premi vanno graduati per paese e resi flessibili nel tempo in funzione di indici di sinistrosità. La situazione attuale di un premio uguale per tutti i paesi consente ai rischi «buoni» di sussidiare i rischi peggiori. Nel valutare la congruità dei premi e delle franchigie (abbattimenti) come

strumento di politica assicurativa pubblica, non vanno naturalmente trascurati i noti problemi di *selezione avversa* e *moral hazard*. Tali problemi sono minori se si impone che la copertura SACE non copra più del 90-95% del sinistro. Premi e abbattimenti del grado massimo di copertura sono naturalmente elementi che tendono a traslarsi sull'importatore, con conseguenze sulla competitività-prezzo degli esportatori tra loro concorrenti per aggiudicarsi date commesse. Essi, inoltre, toccano in maniera rilevante l'atteggiamento dei finanziatori esteri verso le nostre operazioni. Si tratta perciò di una soluzione da adottare seguendo un criterio di convergenza sui sistemi esteri analoghi.

10. Occorre separare gli interessi politici e promozionali oggi prevalenti nel CIPES e nel CICS (Esteri, Commercio estero, Industria, Agricoltura), dagli interessi gestionali propri della SACE. La Corte dei Conti ha già affermato che la SACE non può soggiacere allo *jus imperii* da parte del CIPES. Tuttavia, essa si colloca attualmente in una posizione ambigua che non consente una piena separazione dei due obiettivi di politica economica. Probabilmente, la questione non può essere risolta senza una più netta autonomia gestionale della SACE, che dovrebbe essere amministrata da soggetti diversi dai rappresentanti dei Ministeri. Dovrebbe essere favorita una trasformazione organizzativa della SACE che accentui le responsabilità dei gestori, ma non sembra conveniente giungere alla costituzione di uno o più società per azioni il cui capitale sia in mano al Tesoro, se non a patto che questi assuma esplicitamente l'obbligazione di far fronte integralmente a qualsiasi perdita. In assenza di ciò, il costo del finanziamento per l'esportatore italiano aumenterebbe. Appare perciò preferibile un riassetto all'interno del modello istituzionale attuale.

Tutto ciò implica una rinuncia ad utilizzare l'assicurazione come strumento della politica di aiuto, mentre consente di mantenere intatto il compito dell'assicurazione del rischio politico e commerciale a lungo termine da parte di un soggetto di proprietà pubblica, che è quello di offrire alle imprese non un sussidio, ma un servizio. Ricordiamo, a questo proposito, che il rapporto tra le garanzie assicurative concesse dalla SACE e l'export si ragguaglia, nel 1991, al 10,2 per cento dell'export totale e al 24,7 per cento dell'export extra-Cee.

11. La necessità di ridefinire il ruolo della SACE e degli ambiti entro cui dovrà operare nel prossimo futuro ci è imposta dal rispetto degli obblighi comunitari e in particolare delle regole di concorrenza dettate dall'art. 92 del Trattato di Roma. Questa necessità si fa, oggi, più urgente dal momento che con la caduta delle ultime barriere commerciali comunitarie avvenuta all'inizio di quest'anno, con ogni probabilità si faranno più pressanti le spinte al rispetto del Trattato.

Pur non esistendo alcuna norma specifica in tema di assicurazione del credito alle esportazioni a livello comunitario, l'orientamento che emerge è quello verso una separazione tra la gestione dei rischi non assumibili dal mercato assicurativo (tra i quali si trovano i rischi politici e catastrofici e i rischi commerciali a lungo termine) e la gestione dei rischi assumibili dal mercato assicurativo (tra i quali tutti i rischi commerciali con durata massima non superiore ai tre anni). A livello comunitario già esistono modelli esemplificativi di tale separazione.

Per questa seconda area, «zona di concorrenza», le agenzie pubbliche che gestiscono le garanzie assicurative sul credito all'esportazione potrebbero scegliere fra privatizzazione e mantenimento dell'intervento pubblico, purché assicuratori pubblici e privati operino su un piano di perfetta parità, cioè vengano rispettate le regole della concorrenza: nessun accesso privilegiato al mercato dei capitali, nessun privilegio in termini di vincoli patrimoniali e riserve matematiche, nessun ripianamento di perdite di gestione a carico del Tesoro (inclusi i fondi di dotazione), nessuna esenzione particolare da imposte su assicurazione-bollo-registro (come invece prevede l'art. 33 della legge 227/77), nessun accesso riservato a informazioni (ad esempio, le Ambasciate), obbligo alla remunerazione del capitale investito, obbligo all'osservazione delle direttive comunitarie applicabili alle imprese private. Non sembra, allo stato attuale, che questo sia un possibile sviluppo per la SACE.

IL RECLUTAMENTO DELLE FORZE ARMATE*

L'organizzazione delle Forze armate si basa ancora oggi su una normativa che risale alla fine degli anni Sessanta. Da allora ad oggi si sono verificati mutamenti profondi sia nel campo strategico-militare, sia nell'andamento della spesa militare. Le scelte di politica finanziaria complessiva hanno imposto un progressivo ridimensionamento della spesa per la difesa, che in percentuale di PIL si è ridotta dal 2,5% negli anni Settanta all'1,5% di oggi.

Il ridimensionamento quantitativo non si è accompagnato ad una corrispondente modifica della struttura produttiva del complesso difensivo, che tende oggi a riprodurre modalità organizzative non più adatte alla ridotta dimensione del bilancio. Oggi, più che nel passato, il bilancio della Difesa è dominato dalle spese per il personale; la loro crescita — all'interno di una crescita ridotta delle risorse complessive — ha determinato un invecchiamento dei mezzi e delle infrastrutture con una conseguente caduta di efficienza dell'intero apparato.

Il Parlamento sta attualmente esaminando due importanti provvedimenti legislativi, predisposti dopo anni di gestazione. Il primo provvedimento rivede la struttura del vertice militare e tende ad accentrare il potere decisionale, oggi eccessivamente frammentato, in due sole figure: il Capo di Stato Maggiore della difesa per l'area operativa e il Segretario generale per l'area tecnico-amministrativa.

Il secondo provvedimento avvia la revisione del modello di difesa, attraverso una modifica della componente più significativa, ipotizzando un diverso sistema di reclutamento militare. Nel convincimento che il riordino del reclutamento possa costituire il punto di partenza per una riorganizzazione riduttiva della struttura e quindi della spesa militare, la Commissione tecnica per la spesa pubblica osserva che il disegno di legge 2060, propone un modello misto di reclutamento basato: *a*) sul mantenimento, in linea di principio, della obbligatorietà del servizio militare; *b*) sulla contemporanea introduzione, per il soddisfacimento degli obblighi

---

* Numero 9, ottobre 1993 - a cura di G. Falciai e P. Giarda. Il materiale di riferimento per questa Raccomandazione è costituito dalla ricerca 'Il reclutamento nelle forze armate', di C. Pelanda.

di leva, di un servizio civile obbligatorio; *c*) sulla introduzione di un corpo di volontari, in parte in servizio permanente, in parte a ferma breve o rafferma.

Sulla questione della *obbligatorietà* per tutti i cittadini del servizio militare, mentre il principio è definito dall'art. 52 della Costituzione, l'individuazione dei limiti e dei modi dell'obbligatorietà sono rinviati al legislatore ordinario. Così, nel passato l'esclusione del mondo femminile da questo servizio è stata giustificata sulla base di una ipotetica inidoneità fisica rispetto a parametri previsti per legge. Nell'ordinamento presente è attraverso l'introduzione di criteri psichico-fisico-attitudinali che si procede a «regolare» la dimensione dei contingenti di leva. Tale regolazione è sempre avvenuta, in via amministrativa, anche in considerazione degli specifici andamenti demografici, e non è mai stata ritenuta in contrasto con l'ordinamento costituzionale.

Sulla questione *demografica* occorre tener presente che, a causa del calo registrato in Italia, il personale di leva utilizzabile scenderà dagli attuali 235.000 uomini a 150.000 nel duemila, per ridursi ulteriormente a 115.000 nell'anno 2010. Anche questa constatazione impone una revisione del modello di difesa, che oggi prevede 220.000 unità di leva.

Sugli altri due punti, il disegno di legge 2060 prevede le ipotesi illustrate di seguito.

a) L'avvio di una leva di volontari, in numero di 77.000 circa, di cui il 50% in servizio permanente e l'altro 50% a ferma breve o rafferma (3 e 2 anni, rispettivamente). Il trattamento economico previsto per il volontario è quello dei Carabinieri (18 milioni circa il primo anno e 30 milioni/anno successivamente). Per incentivare il volontariato una notevole percentuale di volontari verrebbe immessa a ferma ultimata nei ruoli permanenti delle Forze di polizia.

b) La riduzione del numero dei militari di leva che verrà progressivamente ridotto fino a 50-70 mila unità e la istituzione di un servizio civile obbligatorio di durata pari a quello del servizio militare di leva, che dovrebbe interessare 88.000 giovani all'anno e nel quale confluiranno anche gli obiettori di coscienza che oggi rappresentano un nucleo di circa 20.000 giovani.

Sull'argomento la Commissione formula le seguenti raccomandazioni.

1) Non dare corso alla istituzione del servizio civile prevista dal ddl 2060. Anche se il servizio obbligatorio di leva permane nel futuro, le esigenze di incorporazione militare possono essere soddisfatte attraverso una opportuna ridefinizione, in via amministrativa, dei limiti di idoneità psichica, fisica ed attitudinale, così come già attualmente avviene. Un servizio civile sostitutivo, per i giovani soggetti alla leva, del servizio militare

costituisce più un provvedimento di mercato del lavoro che non di interesse per la difesa e andrebbe valutato nel contesto dei provvedimenti diretti a facilitare il rapporto scuola-lavoro. Il servizio civile, fra l'altro, comporta costi non indifferenti che risultano, nel disegno di legge governativo, *ampiamente sottostimati*, in quanto non vengono considerate le relative spese di organizzazione, addestramento, alloggiamento ed inquadramento. Si tratta di circa 200 miliardi all'anno di maggiori spese non valutate e, allo stato, senza copertura finanziaria.

2) I meccanismi previsti per il collegamento fra i reclutamenti volontari e la diminuzione delle incorporazioni di giovani di leva (due di leva in meno per ogni volontario reclutato l'anno precedente), pur essendo condivisibili in linea di principio, comportano un gonfiamento degli effettivi. Esso può essere contenuto adeguando le incorporazioni su una base semestrale e non annuale. In altre parole, se si prevede in un anno di reclutare 1000 volontari in più, la diminuzione delle incorporazioni di leva deve essere pari a 1000 unità in quell'anno e 2000 nell'anno successivo.

3) Per quanto riguarda l'eliminazione della discriminazione fra le varie forze di polizia sulla quantità di volontari militari che debbono incorporare rispetto alle loro esigenze annue di arruolamento (100% per i Carabinieri e 30% per la Polizia di Stato), si propone che valga per tutte le forze la percentuale del 100%. Tale proposta, oltre a superare un ingiustificato squilibrio che può compromettere il raggiungimento degli obiettivi del volontariato militare, consentirebbe di contenere le paghe dei volontari militari anche al di sotto di quanto previsto dal disegno di legge, in quanto si eviterebbe il confronto con i reclutamenti diretti effettuati dalle forze di polizia al di fuori dell'ambito del volontariato militare. Per reciprocità si ritiene inoltre necessario che questa norma di reclutamento si applichi anche ai sottufficiali delle Forze armate, rendendo obbligatorio ai concorsi di selezionare personale solo fra i volontari militari.

DECENTRAMENTO ED ARTICOLAZIONE ISTITUZIONALE DELL'INTERVENTO PUBBLICO IN AMBITO MUSICALE E TEATRALE *

1. Un intervento crescente che sembra generare più problemi che soluzioni

1. La spesa italiana per musica e prosa — dell'ordine di 2.000 miliardi — è per quasi l'80% a carico delle finanze pubbliche, centrali e decentrate, e per il resto pagata da spettatori e contributi privati[1]. L'intervento pubblico, cresciuto notevolmente soprattutto a partire dagli anni '80, si è venuto articolando in modi che hanno contribuito ad aumentare i costi di produzione degli spettacoli, a generare inefficienze diffuse ed a creare una crescente dipendenza dalle decisioni politiche. Dalle sovvenzioni del 1948 alla riforma degli enti lirici del 1967, dalla istituzione del Fondo Unico dello spettacolo nel 1985 ai decreti sui teatri d'arte drammatica dei primi anni '90, è stato un alternarsi di leggi programmatiche, rimaste isolate, e di interventi contigenti più attenti agli interessi che via via si venivano organizzando che allo sviluppo della domanda. È perciò necessario che il decentramento, previsto a seguito dell'abolizione referendaria del Ministero del turismo e spettacolo, costituisca occasione per modificare il modello istituzionale e recuperare il senso ultimo dell'intervento pubblico, che nel lungo periodo investe la crescita culturale del Paese e la vivacità di un settore ricco di iniziative e di operatori.

2. Molti rilievi critici si appuntano sul comparto lirico, e non solo per le risorse che assorbe (450 miliardi solo di quota FUS nel 1992), ma perché quelle risorse coprono una percentuale altissima dei costi totali: sino al 96% e addirittura il 101% per l'Istituzione concertistica di Cagliari ed il Teatro Massimo di Palermo, contro il 52% della Deutsche Oper di Berlino ed il 35% della Royal Opera House di Londra. Non tutti gli enti sono gestiti allo stesso modo: la spesa per spettacolo nel 1990 ha

---

* Numero 5, novembre 1995 - a cura di G. Galeotti e A. Petretto.

[1] La spesa totale del 1990 è stata calcolata in 1.776 miliardi, ma si tratta di una stima per difetto, per la difficoltà di tenere conto di tutti gli interventi comunali indiretti. Oltre il 50% della spesa regionale proviene dalle regioni a statuto speciale che godono di maggiori competenze in materia.

oscillato tra i 107 milioni del Comunale di Firenze ed i 415 dell'Opera di Roma, mentre La Scala di Milano riesce ad ottenere un terzo delle risorse dalla biglietteria. Rimane il fatto che la storia degli enti lirici è una storia di false battaglie sempre perdute dall'erario, incapace di controllare i meccanismi interni che generano indebitamento ed inefficienze, sia nei periodi di crescita che in quelli di stagnazione della domanda. Consigli di amministrazione concepiti più in chiave di rappresentanza politica e settoriale che di attenzione manageriale alla produzione artistica hanno portato ad una incidenza del lavoro sul costo totale che supera del 37% la media europea. Ed è soprattutto ai meccanismi strutturali su cui si basa l'intervento pubblico — con vincoli formali, pastoie burocratiche ed interferenze politiche — che occorre guardare per evitare che l'impegno collettivo a favore dello spettacolo dal vivo diventi un ostaggio, e non un fattore di sviluppo.

3. Gli studi in merito[2] permettono di individuare tre aspetti di fondo dell'intervento pubblico italiano.

A. Innanzitutto, l'illusione politica di dirigere processi da cui si è invece trainati in base ai comportamenti indotti dagli stessi meccanismi istituzionali posti in essere. Ciò non si riferisce solo all'inseguimento dei deficit basati sulla sicurezza — mai tradita — del ripiano, quanto alla sistematica prevalenza della spesa storica come criterio per la attribuzione dei fondi, sino al riferimento alla «medie delle medie» stabilito dal DL 374/1987. Il prevalere del criterio storico su valutazioni di merito premia posizioni consolidate e, non distinguendo tra chi migliora la produttività e chi prescinde da criteri economici, incoraggia comportamenti dispendiosi a scapito di quelli efficienti. Indebolisce, inoltre, lo stimolo all'innovazione, dilatando lo *iatus* tra iniziative consolidate e nuove, tra situazioni che non hanno bisogno di fondi, ma li ricevono, e quelle povere che non riescono a svilupparsi anche per l'opulenza delle prime. A riprova, il fatto che sia pressocché nullo il momento programmatico dello strumento principale d'intervento: nel 1990, lo 0.3% del FUS è stato destinato alla lirica contemporanea contro l'1% dei circhi equestri, in fondo compiacendo e consacrando la preferenza del pubblico per i repertori tradizionali. Così come sono rimaste lettera morta le disposizioni sul coordinamento dei programmi previsto già nella legge del 1967. La tendenza a prendere atto dell'esistente è ulteriormente rafforzata dalla propensione burocratica

[2] La documentazione di base è stata fornita dalla ricerca di Michele Trimarchi su *Spesa pubblica per la cultura e politiche per lo spettacolo: situazione attuale ed orientamenti di riforma*, 1995 e dal *Rapporto sull'economia della cultura in Italia 1980-1990*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma 1994.

di evitare critiche — di fronte alla oggettiva difficoltà di valutare la qualità culturale — privilegiando le iniziative affermate, concedendo poco a tutti con finanziamenti non solo a pioggia ma ripetuti, in maniera istituzionale, nei confronti degli stessi percettori sotto forme e titoli diversi. Come risultato si ha una irrazionale dispersione di risorse, con un eccesso di offerta che in parte si manifesta come concorrenza negativa (per l'evento straordinario o l'accaparramento di artisti noti) che lievita i costi ed aumenta le attese degli operatori.

B. Un'altra caratteristica è ravvisabile nella confusione di competenze e nel compattamento di responsabilità che scoraggia imprenditorialità, assunzione di rischio e gestione corretta delle risorse. Oggi si invoca l'intervento dei privati, dimenticando che questa possibilità già esiste, sia per gli enti lirici (dal 1967) che per gli stabili pubblici (dal 1990), ma non è mai stata utilizzata. L'assenza di imprenditorialità si manifesta anche nella scarsa rilevanza degli strumenti di autofinanziamento, dalla politica di biglietti ed abbonamenti (in qualche misura regolamentata dalla legge, non dalla logica della domanda) al mancato utilizzo delle erogazioni liberali a favore dello spettacolo, pur fiscalmente deducibili da Irpef ed Irpeg dal 1986. E questa mancata sollecitazione dell'impegno della società civile aggrava l'ipoteca che la stagnazione della domanda rappresenta per la sopravvivenza di alcuni comparti del settore.

C. Il terzo aspetto riguarda l'autoreferenza del sistema che spesso vive in funzione del proprio impianto normativo, deviando l'attenzione dall'impegno artistico. Le istituzioni diventano filtri all'ottenimento di fondi (inseguire i burocrati per accelerare tempi di erogazione che normalmente seguono di 18 mesi la delibera), oppure ostacoli da aggirare per ottenere normative di favore (è il caso di molti festival e centenari). Ciò, a scapito della domanda potenziale, dà luogo alla creazione di strutture ed a comportamenti strumentali, dal commercio di borderò a versamenti vuoti alla SIAE, alla diminuzione di produzioni compensate dall'aumento di repliche, per non perdere i contributi storicamente acquisiti. E tutto ciò a prescindere dagli effetti di una normativa che dispone anche di nazionalità dei cantanti e di numero di esecuzioni da offrire a prezzi ridotti.

4. In conclusione, ricordiamo che i principali obiettivi di lungo periodo che giustificano l'intervento pubblico sono: (*a*) alleviare il differenziale di costi imposto dalla evoluzione tecnologica alla produzione artistica ad alta intensità di lavoro; (*b*) espandere la fruizione culturale come fattore di crescita culturale personale e collettiva. Il primo è stato affrontato generando più problemi che soluzioni, suscitando talora addirittura la sensazione che lo Stato stia facendo troppo. Quanto al secondo obiettivo, i dati statistici citati mostrano come sia stato sostanzialmente man-

cato (vedi appresso). Ne deriva che il contributo pubblico, che attualmente sostiene i 4/5 della spesa dello spettacolo dal vivo, genera sprechi sia per la sovrabbondanza dell'offerta in relazione alla domanda, che per i costi ulteriori richiesti dal tipo di organizzazione posta in essere. Anche se sussitono differenze tra i vari comparti — oltre i due terzi della spesa pubblica è per la musica, mentre la prosa fornisce quasi la metà delle entrate di botteghino — gli inconvenienti comuni risiedono in strutture formatesi per sedimentazione istituzionale.

2. **Criteri di orientamento**

Prima di passare alle proposte occorre sgombrare il campo da alcuni equivoci d'impostazione che condizionano la crisi attuale, a partire dal dibattito sulla rilevanza nazionale di talune attività — *per dimensione, anche finanziaria, tradizione e bacino di utenza,* (...) *anche* (...) *di distribuzione*, come si esprime l'art. 2 della legge 203/1994 — che corre il rischio di tradursi in surrettizie neo-centralizzazioni.

A. La distinzione tra rilevanza nazionale e locale risponde al buon senso quando si riferisce alla vivacità e risonanza di scelte artistiche che suscitano l'attenzione di pubblico e di *sponsor*. Ma ciò dà luogo a forme virtuose di concorrenza solo se quella rilevanza è conquistata e mantenuta sul campo, non quando sostenuta da provvidenze economiche che premiano posizioni storiche e suscitano pressioni politiche per la sua conquista. Inoltre, come conciliare questo sostegno economico con l'esigenza opposta, richiamata al primo comma dallo stesso articolo, di *criteri perequativi* volti a farsi carico di posizioni deboli? Se queste due esigenze venissero contestualmente accolte, ne risulterebbero inevitabilmente svantaggiate le situazioni intermedie — dai teatri di tradizione alle iniziative originali che spesso producono opere di elevata qualità — che costituiscono pungolo al meglio proprio per i rischi che corrono. Non resta, quindi, che garantire una rigorosa neutralità pubblica, affidando la rilevanza nazionale alla capacità autonoma di attrazione di pubblico e finanziamenti che caratterizza le realtà più significative proprio perché tali, aiutando allo stesso tempo le situazioni svantaggiate non con un giustapposto finanziamento della produzione finale ma con politiche di lungo periodo, di competenza centrale, atte a rimediare svantaggi storici d'ordine innanzitutto culturale.

B. Un secondo equivoco da evitare è che il decentramento possa accentuare velocità diverse o restare impigliato in pressioni politiche. Si tratta di una diffidenza diffusa quanto infondata, se si tiene conto che

(*a*) quanto finora effettuato in un'ottica di interventi centralistici non ha risolto le sperequazioni esistenti nella domanda e nella offerta, semmai le ha accentuate proprio per il suo adeguarsi all'esistente; (*b*) la immunizzazione da pressioni politiche, così come il reperimento di competenze adeguate, coinvolgono questioni di tensione etico-politica e di ambiente culturale che prescindono dal livello di governo, come mostra ripetutamente la cronaca contemporanea; (*c*) esiste già un forte impegno decentrato soprattutto comunale (a partire dalla nomina del sovrintendente degli enti lirici, il cui consiglio di amministrazione è presieduto dal sindaco, per finire con il comune «socio necessario» dei teatri stabili pubblici), che finora è stato costretto ad appiattirsi[3] sui vincoli imposti dallo schema e dalle scelte nazionali.

C. Quanto all'opinione — diffusa tra gli operatori e coltivata politicamente — che il finanziamento dell'offerta comporti automaticamente l'espansione della domanda, si tratta di un errore rivelato dai dati empirici. Prescindendo dalla lirica (dove dal 1950 al 1990 è più che che raddoppiato il numero di rappresentazioni ma è diminuito il numero di spettatori) o dai concerti di musica classica (in termini di pubblico siamo in coda ai paesi più industrializzati), se consideriamo lo spettacolo dal vivo in generale, è un fatto che la spesa del pubblico è diminuita in 40 anni dall'1.4 allo 0.6% dei consumi ricreativi e culturali. Nello stesso periodo è rimasto sostanzialmente invariato il numero di biglietti venduti (44) per 100 abitanti, mentre l'offerta di spettacoli è aumentato del 44%, passando da 72 mila a 104 mila rappresentazioni. Quel che peggio è che la domanda continua a risultare limitata ad un segmento di fruitori appartenenti a classi di reddito medio-elevate, residenti nei grandi centri urbani del Centro-Nord, dove si concentra il 76.9% dell'offerta ed il 77.3% della domanda. Da questi dati aggregati emerge chiaramente come l'*intervento pubblico abbia sì aiutato la crescita dell'offerta, ma non sia riuscito a ridurre le deformazioni geografiche e la composizione elitaria della domanda*, con il rischio crescente di far pagare a tutti il divertimento di pochi. Anche se la prosa regge molto meglio della lirica al confronto, è lecito concludere che le politiche pubbliche — come sinora organizzate — sono state inefficaci nei riguardi di quegli obiettivi di crescita culturale

[3] Ad es., i comuni sono tenuti a «mettere a disposizione i teatri ed i locali occorrenti allo svolgimento della attività» (art.23, legge 800/1967) ed a versare ai teatri stabili un contributo non «inferiore alla sovvenzione .. assegnata dallo Stato» (art.2, D.M. 29.11.1990). I comuni assicurano inoltre la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici (di loro proprietà nel quasi 50% dei casi, ma anche per i teatri privati è notevole l'incidenza dei contributi locali), si fanno spesso carico della retribuzione del personale tecnico (buona parte di quello stabile è nei loro organici) e del ripiano dei deficit.

che chiamano in causa scuola e formazione nei confronti di un bene il cui apprezzamento cresce con educazione e fruizione.

D. Per evitare, infine, che il peso del passato ipotechi le necessarie riforme, non si può procedere ad un decentramento come meccanica divisione di fondi, perché i vincoli storici e comportamentali determinerebbero una mera replica regionale degli attuali meccanismi e criteri, con effetti negativi moltiplicati. Per realizzare un tendenziale azzeramento istituzionale ed introdurre un nuovo orientamento di metodo, si richiede una fase di transizione gestita in comune da Stato e regioni tramite la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le provincie autonome, con il supporto tecnico della Commissione di valutazione e vigilanza di cui appresso. È nell'attenzione prestata a questa fase di transizione che si gioca la credibilità del progetto di riforma.

3. **Raccomandazioni**

L'intento di queste raccomandazioni è quello di limitare interventismo politico e discrezionalità burocratica, a favore di una dialettica tra soggetti competenti, dal momento che l'efficienza di una organizzazione non può essere imposta a priori, o affidata ad impegni volontaristici ed a meri controlli formali, ma scaturisce indirettamente da un adeguato confronto degli interessi coinvolti.

1. Per coniugare competenze con responsabilità specifiche nelle aree rilevanti (teatro come bene immobile, gestione amministrativa, programmazione e produzione artistica) occorre una autonomia organizzativa

> *permettendo la sostituzione dell'ente pubblico (ente lirico, teatro stabile pubblico ed istituzioni equiparate) con associazioni di diritto privato (fondazioni nel caso dispongano di patrimoni immobiliari) formate dagli enti e soggetti, pubblici e privati, interessati. Tali associazioni (o fondazioni) sono responsabili, in base a propri regolamenti, della programmazione dell'attività da un lato scegliendo il responsabile artistico e dall'altro facendosi carico della imprenditorialità delle loro iniziative.*

2. Allo scopo di assicurare la flessibilità necessaria alla produzione artistica, così come alla esecuzione di compiti tecnici e amministrativi, e tenendo conto dei mutamenti dell'organizzazione del lavoro e della professionalità degli stessi lavoratori del settore

> *produzione ed altre attività ordinarie dovrebbero essere normalmente affidate, mediante contratto a tempo determinato, quando non a prestazione, a strutture operative autonome (di tipo cooperativo o d'altro)*

sia nell'ambito artistico che negli altri compiti tecnici ed amministrativi, anche al fine di superare una concezione impiegatizia del lavoro artistico e rimuovere gli ostacoli alla valorizzazione del capitale umano.

Instaurando dialettiche interne virtuose, l'attuazione di queste proposte dovrebbe garantire flessibilità organizzativa e capacità di aggiustamento al modificarsi delle opportunità, stimolando la partecipazione privata e rivitalizzando l'imprenditorialità del settore in tutte le sue manifestazioni. Né va trascurato, sulla base delle esperienze straniere, il ruolo integrativo che in questo ambito può essere svolto dalla attività volontaria.

3. Per potenziare l'assunzione di responsabilità in funzione di competenze specifiche occorre fare emergere il ruolo di tutte le componenti di costo, così come occorre evitare una sovrapposizione di contributi monetari da fonti pubbliche diverse. Perciò

agli enti locali spetta di conferire servizi e supporti in natura — a partire dagli immobili teatrali con la scelta del responsabile della gestione —, nonché altri locali, laboratori, servizi di orientamento e supporto tecnico-informativo, che vanno comunque esplicitati.

4. Per quanto riguarda il finanziamento, attualmente basato su contributi a fondo perduto nominalmente per le attività, ma di fatto per sostenere le istituzioni maggiori, occorre

finalizzare effettivamente le risorse pubbliche al finanziamento non delle istituzioni, ma di progetti di attività proiettati in un orizzonte temporale adeguato (almeno triennale). Questi finanziamenti non devono essere basati sulla spesa storica, ma sulla congruità di obiettivi, tipo di spesa e quadro di fonti di entrata previste, tenendo conto dei criteri e degli elementi di standardizzazione formulati dalla Commissione di valutazione e vigilanza di cui appresso.

Questa impostazione dovrebbe da un lato permettere una programmazione credibile riducendo le incertezze ed i ritardi attuali, dall'altro sottolineare come il supporto pubblico rappresenti una integrazione di risorse, che devono rimanere autonome nella maggior misura possibile. Dal punto di vista dell'erogazione, gli obiettivi che si intendono privilegiare con il finanziamento, resi noti in anticipo, devono essere perseguiti in maniera coerente e puntuale, si tratti di scambi di allestimenti o di ampliamento della domanda. Le indicazioni delle entrate previste dovrebbe permettere di incoraggiare comportamenti virtuosi, da una parte individuando le voci di spesa (come la remunerazione degli artisti) da coprire con gli incassi di botteghino, dall'altra premiando chi incrementa gli introiti da deduzioni fiscali, affitto degli allestimenti, forme di *cross-subsidisation* (vendita di souvenir, ecc.), ecc.

5. Il sostegno all'offerta, che richiede interventi puntuali e flessibili, in funzione di obiettivi basati su contesti culturali e sociali appropriati, chiama in causa la responsabilità regionale.

In vista di una sollecita attribuzione alle regioni della piena competenza in materia, occorre prevedere una fase intermedia, nella quale gestire il passaggio dell'attuale FUS — integrato da ogni altro finanziamento statale anche speciale, senza distinzioni per settori artistici e tenendo conto degli attuali impegni di spesa regionali — alle regioni, o ad insiemi interregionali, secondo criteri stabiliti dalla Conferenza Stato-regioni.

Il riferimento al quadro globale della spesa statale —anche relativo ai vari Festival e ai finanziamenti speciali di teatri stabili — così come il tenere conto della spesa regionale, anche a statuto speciale, è necessario per definire un corretto punto di partenza della riforma.

6. Poiché occorre grande attenzione allo sviluppo della domanda, questo va affidato allo Stato, dal momento che non richiede tanto risorse economiche quanto un impegno puntuale e costante soprattutto in termini di strumenti formativi e di programmazione anche scolastica, che solo lo Stato centrale può gestire efficacemente. Pertanto occorre

affidare allo Stato la strategia di investimento culturale nella scuola e nella formazione, anche dei quadri artistici.

Questa competenza statale, per quanto apparentemente limitata, non deve essere sottovalutata, investendo ambiti che coinvolgono obiettivi fondamentali di lungo periodo per il settore in termini della formazione del pubblico (programmi scolastici ed iniziative collegate). La stessa autonomia scolastica potrebbe essere fonte di risorse da destinare a progetti di integrazione culturale. Quanto alla formazione, perfezionamento e specializzazione degli artisti, si tratta di un'attività che non può continuare ad essere occasionale e meramente strumentale alla integrazione dei finanziamenti, ma richiede competenze specifiche e responsabilità mirate.

7. Infine va anche affidata allo Stato una funzione di monitoraggio dei costi e di vigilanza propositiva sul funzionamento del sistema, specie nella sua fase transitoria da gestire insieme alle regioni ed avvalendosi del personale proveniente dall'abolito Ministero del turismo e spettacolo, con la

istituzione di una Commissione Nazionale di valutazione e vigilanza che dovrebbe provvedere al monitoraggio e al confronto dei costi, alla elaborazione di elementi per la standardizzazione dei finanziamenti e alla formulazione di eventuali proposte sul funzionamento del sistema.

CALAMITÀ NATURALI, INTERVENTO PUBBLICO E COPERTURA ASSICURATIVA PRIVATA*

1. Le calamità naturali e le forme di intervento pubblico in Italia

L'Italia è un paese in cui esiste un significativo rischio di calamità naturali, derivante in particolare dall'elevata sismicità di alcune aree del paese e dalla forte stagionalità delle precipitazioni atmosferiche, che, unite a fenomeni di dissesto del territorio, causano periodicamente fenomeni alluvionali di notevole gravità. Negli ultimi 90 anni si sono verificate oltre 300 alluvioni nelle regioni italiane, con una media annua di oltre tre fenomeni di significativa entità. Nello stesso periodo, 330 frane di maggiori dimensioni e 103 fenomeni tellurici hanno colpito il paese.

Il danno complessivo causato da tali eventi non è di facile quantificazione. È possibile invece stimare la spesa pubblica che questi avvenimenti hanno determinato. La spesa per calamità naturali costituisce una quota significativa della spesa pubblica totale. Gli stanziamenti pubblici per calamità naturali sono stati mediamente di 7.400 miliardi all'anno (a valori 1995) nel periodo 1991-94. Nel decennio precedente, la media annua è stata superiore ai 10.000 miliardi, mentre negli anni settanta era di circa 3.500 miliardi annui (tutti dati a valori 1995). Quindi un flusso di denaro consistente e permanente, anche se derivante dalle disposizioni di leggi speciali conseguenti a specifiche calamità. Tale flusso di denaro è stato destinato sia a opere pubbliche che all'indennizzo dei cittadini colpiti dagli effetti delle catastrofi, anche se i dati disponibili non permettono di disaggregare i valori complessivi in base alla destinazione finale.

In Italia l'intervento in caso di calamità naturale è affidato alle istituzioni pubbliche, a cui si affianca la solidarietà privata soprattutto nelle fasi di prima emergenza. L'intervento pubblico, superata questa prima fase, è di tipo straordinario, ossia basato su provvedimenti normativi e finanziamenti *ad hoc*, con caratteri sostanzialmente discrezionali e non omogenei nel tempo. Tale sistema determina la creazione di forti

---

* Numero 7, dicembre 1995 - a cura di D. Siniscalco.

aspettative ed è stato frequentemente criticato per i suoi caratteri di inefficienza. I principali inconvenienti riscontrati possono essere sintetizzati come segue.

In primo luogo, l'intervento per le calamità naturali si è sempre rilevato un sistema lento, in cui vengono a sommarsi i problemi di cattivo funzionamento di tutte le amministrazioni nazionali e locali coinvolte.

In secondo luogo, il sistema è risultato altamente inefficiente e costoso. Lentezza ed inefficienza hanno come naturale conseguenza la continua riproposta di nuove richieste di risorse per completare gli interventi iniziati.

In terzo luogo, la concentrazione in mano pubblica dell'intervento di ricostruzione e di indennizzo ha favorito fenomeni di illegalità, in quanto le già deboli capacità di prevenzione e controllo di questi fenomeni sono venute a cadere di fronte a flussi finanziari così improvvisi e urgenti.

Il sistema di intervento totalmente pubblico si presenta per definizione rigido, imponendo di dare la precedenza alla ricostruzione e al ripristino delle opere pubbliche, rinviando in genere ad una fase successiva gli interventi non di emergenza relativi alle proprietà private danneggiate. Si tende inoltre a favorire in modo esclusivo, salvo quando tecnicamente non realizzabile, la ricostruzione in loco dei manufatti distrutti, compresi quelli la cui localizzazione può essere considerata per vari motivi non ottimale.

I problemi descritti non sono di semplice soluzione, in quanto riguardano l'organizzazione complessiva dell'amministrazione pubblica nel paese, che nei casi di calamità naturale viene sollecitata ben oltre le sue capacità di risposta. Le conseguenze di tale sistema sono davanti agli occhi di tutti: scarsa efficacia, clamorosi ritardi, sperpero di denaro pubblico, distorsione di risorse verso zone colpite marginalmente dagli eventi, crescente insoddisfazione nei confronti dell'intervento pubblico.

Il Governo ha recentemente annunciato, seppure in termini ancora generali, una sua proposta nel campo dell'intervento pubblico per le calamità naturali che affronta principalmente il problema della scarsità di risorse finanziarie per gli interventi, prevedendo un fondo di solidarietà nazionale finanziato, attraverso un'addizionale alla tassazione degli immobili, avente obiettivi sia di prevenzione che di risarcimento ai danneggiati.

A giudizio della Commissione è invece preliminare affrontare apertamente il problema della scelta del metodo migliore per indennizzare coloro che hanno subito danni da eventi catastrofici di origine naturale, ed in particolare della ripartizione ottimale dell'onere di copertura di tali rischi tra il singolo, il sistema assicurativo e lo Stato. Ora, nel mentre è assodato che allo Stato spetti la gestione delle fasi di emergenza, la ricostruzione delle opere pubbliche e il restauro dei beni culturali di pubblico interesse, è logico che ai singoli (individui e imprese) competano le spese relative ai

danni che ricadono sui beni di loro proprietà, per far fronte ai quali, almeno parzialmente, è possibile e auspicabile il ricorso al sistema assicurativo. Per la verità, allo Stato o agli Enti locali spetterebbe anche il risarcimento di quella quota dei danni ai privati associabile a negligenze di ordine istituzionale e burocratico, quali l'insufficienza dei vincoli urbanistici, l'acquiescenza nei confronti del fenomeno dell'abusivismo edilizio, il degrado ambientale e idrogeologico del territorio. L'intervento per risarcire questa quota, non facilmente quantificabile vista la corresponsabilità dei privati in molti di questi casi, può avvenire come si spiegherà in seguito, per via indiretta attraverso forme di agevolazione fiscale sul premio assicurativo. La fattibilità dell'ipotesi assicurativa è quindi indispensabile per attuare questa ripartizione degli oneri di copertura dei danni.

2. L'ipotesi assicurativa per il risarcimento dei danni delle calamità naturali[1]

L'assicurabilità dei rischi naturali viene talvolta messa in discussione perché alcuni ritengono non quantificabile il rischio associato alle calamità naturali. Per rendere assicurabile un danno, è infatti necessario che le probabilità degli eventi temuti sul territorio interessato siano quantificabili e che sia quindi individuabile una curva di frequenza con caratteristiche di stabilità per prevedere il ripetersi regolare degli eventi studiati. Tale calcolo è reso difficile da carenze conoscitive dipendenti anche dalla brevità delle serie storiche disponibili.

Inoltre, fenomeni di inquinamento planetario o di manomissione del territorio possono modificare la probabilità che si verifichino calamità naturali. Ad esempio, gli assicuratori di tutto il mondo hanno ripetutamente sottolineato i possibili rischi di calamità conseguenti ai mutamenti climatici e stanno concentrandosi sui rischi di carattere endogeno ad essi connessi.

Nonostante questi problemi, si può ritenere che le probabilità di calamità naturali siano stimabili nella misura necessaria a realizzare forme assicurative. Inoltre, esistono le condizioni di mercato per realizzare forme di assicurazione dei danni da calamità naturale, ossia può essere garantita la cosiddetta «fattibilità tecnica dell'assicurazione». A riprova di questa affermazione, si può osservare che un mercato assicurativo relativo ai danni da calamità naturali esiste ed è ampiamente sviluppato a livello mondiale. L'intervento assicurativo è sempre di tipo integrativo rispetto a quello pub-

[1] La documentazione di base è stata tratta dalla ricerca a cura di G. Mureddu, *Calamità naturali: intervento pubblico e copertura assicurativa*, Commissione tecnica per la spesa pubblica, Ministero del tesoro, CR/n.28, luglio 1995.

blico e riguarda prevalentemente l'indennizzo dei danni ai privati: in mano pubblica sono infatti conservate le funzioni di prevenzione, di intervento di emergenza e di ripristino delle infrastrutture pubbliche.

Schematizzando, si possono individuare tre approcci fondamentali al rischio da calamità naturale: il modello prevalentemente pubblico, quello liberista e quello misto.

Nel primo caso, una o più strutture pubbliche sono investite in regime di monopolio della responsabilità di gestire una sorta di sistema assicurativo collettivo, con strumenti prevalentemente amministrativi. Nel secondo, prevale la presenza delle compagnie assicurative in base alle classiche regole del loro mercato, adattate ai fabbisogni dello specifico problema. Il modello prevalente è tuttavia quello misto: sistema assicurativo e intervento pubblico convivono, ma i confini entro cui si svolge il secondo sono predefiniti in modo da non sovrapporsi all'intervento assicurativo.

Nello scenario internazionale assistiamo quindi alla prevalenza di sistemi assicurativi caratterizzati da:

- ruolo pubblico integrativo rispetto all'assicurazione, chiaramente limitato alle fasi di emergenza e alla ricostruzione delle infrastrutture di pubblica utilità;
- ruolo importante del mercato riassicurativo e della co-assicurazione privata e anche pubblica;
- presenza sistematica di franchigie e massimali concertati;
- assicurazioni prevalentemente volontarie, ma con obblighi specifici e incentivi;
- meccanismi di integrazione e compensazione tra aree, operatori e tipi di rischio assicurato.

In tutti i casi il ruolo pubblico rimane centrale, ma assume modalità molto differenziate. Dove prevale l'aspetto privatistico, l'intervento pubblico si orienta a rendere più efficiente il sistema di garanzia rafforzando i meccanismi di mercato più che a gestire direttamente gli indennizzi. Al funzionamento del mercato assicurativo privato ordinario vengono così affiancati programmi integrativi pubblici o misti, i cui confini generali sono comunque ben definiti e non vengono rinnovati ad ogni singolo incidente.

Anche nei paesi in cui il sistema di garanzia contro le calamità naturali nasce come meccanismo prevalentemente amministrativo (Francia e Spagna in particolare), è in corso un allentamento dei vincoli amministrativi e un avvicinamento ad un modello più di mercato con presenza

pubblica integrativa. In altri paesi (soprattutto USA e Giappone) il mercato assicurativo svolge invece tradizionalmente un ruolo primario nel campo dei rischi da calamità naturale.

3. **Raccomandazioni**

A giudizio della Commissione le precedenti considerazioni generali comportano le seguenti indicazioni propositive.

Le funzioni di protezione civile in termini di prevenzione e per gli interventi di urgenza devono divenire il cuore dell'intervento pubblico, richiedendo anzi di essere rafforzate

Informazione, controllo, prevenzione e rafforzamento degli interventi d'urgenza relativi alle catastrofi naturali sono una necessità per il paese. Ugualmente pubblico deve essere l'intervento di ricostruzione delle opere pubbliche danneggiate e di ripristino dei servizi alla popolazione e alle imprese.

L'indennizzo dei danni subiti dai cittadini e dalle imprese deve essere realizzato con un sistema assicurativo su base volontaria che garantisca rapidità ed efficienza dei rimborsi ai danneggiati

L'affidamento a meccanismi di mercato garantisce ciò, soprattutto se l'intervento pubblico di regolamentazione del settore sarà in grado di fissare condizioni di polizza che garantiscano semplicità amministrativa e rapidità nei tempi di liquidazione. La garanzia assicurativa dovrebbe coprire innanzitutto i danni ai beni privati, ma può essere eventualmente estendibile ai danni alle persone o ai mancati redditi connessi ad attività industriali, agricole e di servizio.

È preferibile la forma dell'assicurazione non obbligatoria, in quanto l'obbligatorietà di un sistema assicurativo si giustifica quando la mancata assicurazione può risultare di pregiudizio a terzi o quando il mercato privato non riesce a decollare.

Per favorire la crescita di un adeguato mercato, la copertura dei danni da calamità naturali può essere concepita come estensione delle polizze danni in essere, con un ricarico di pochi punti percentuali sull'ammontare complessivo di premi che supera attualmente i 35.000 miliardi annui. In altre parole, nei contratti tipici del ramo danni sono inserite clausole di copertura dei danni da calamità a cui l'assicurato può automaticamente aderire; l'assicurato sarà incentivato in questa direzione con le forme di agevolazione fiscale in seguito proposte.

Il sistema assicurativo deve essere introdotto in modo graduale e con adeguate forme di garanzia

Un mercato assicurativo per i danni da calamità naturali è tecnicamente realizzabile, così come già avviene in molti altri paesi con risultati operativi soddisfacenti in termini di redditività e di equilibrio di lungo periodo. La sua introduzione richiede un progressivo adeguamento delle imprese assicurative presenti sul territorio nazionale. L'introduzione deve quindi avvenire gradualmente e devono essere definite le modalità tecniche di applicazione dell'assicurazione.

La copertura del rischio potrà essere solo parziale, richiedendo quindi all'assicurato la compartecipazione ai sinistri. L'applicazione di opportune franchigie e scoperti e di adeguati massimali garantisce inoltre la fattibilità tecnica dell'assicurazione. Sono anche possibili clausole di esclusione, definibili per legge, a condizione che queste non siano tali da mettere in discussione il meccanismo basilare di assicurazione del rischio da calamità naturali.

Saranno inoltre necessari interventi volti all'ampliamento della capacità finanziaria degli assicuratori, ossia all'allargamento di fatto della dimensione del mercato di riferimento. A tal fine, non è sufficiente il semplice ampliamento della base assicurativa relativa alla singola compagnia. La ripartizione del rischio tra compagnie assicurative si potrà quindi ottenere attraverso meccanismi di co-assicurazione (integrazione e compensazione tra aree, operatori e tipo di rischio assicurato) e riassicurazione sul mercato internazionale o nazionale.

Si suggerisce inoltre la creazione di un apposito consorzio con la funzione di procedere alla riassicurazione in proprio, in aggiunta alla riassicurazione realizzata direttamente dalle compagnie. Tale consorzio può assumere altre funzioni di primaria importanza, quali la raccolta ed elaborazione degli elementi informativi di base, la definizione dei tassi netti di riferimento, la gestione di un conto consortile finalizzato all'intervento di subentro alle compagnie quando i sinistri da liquidare oltrepassino una certa soglia (*stop-loss*).

La soluzione assicurativa garantisce maggiore benessere, rapidità, efficienza, flessibilità degli interventi e stabilità dei flussi finanziari

I vantaggi della soluzione assicurativa sono di due tipi: in primo luogo di benessere, in quanto il sistema assicurativo può garantire maggiore rapidità ed efficacia dell'intervento, offrendo inoltre l'opportunità di rilocalizzare attività produttive o unità abitative nelle fasi di ricostruzione.

In secondo luogo, la soluzione assicurativa garantisce la prevedibilità e stabilità nel tempo dei flussi finanziari legati alle calamità naturali, mentre la spesa pubblica in questo campo è oggi discontinua, imprevedibile e soggetta a violente pressioni di carattere contingente.

Una parziale e temporanea agevolazione fiscale sul premio potrà favorire la formazione di un adeguato mercato assicurativo

Due forme di intervento pubblico diretto possono facilitare la formazione di un sistema assicurativo per danno da calamità naturale.

In primo luogo, possono essere definite forme di incentivazione a favore delle zone a maggiore rischio, onde evitare una eccessiva sperequazione tra il costo dell'assicurazione nelle diverse aree del paese. Lo stesso obiettivo si potrà ottenere con un adeguato disegno delle aree territoriali di riferimento per la definizione delle tariffe stesse.

In secondo luogo, è consigliabile che il sistema assicurativo venga introdotto con la previsione di una parziale e temporanea agevolazione fiscale sul premio. Questa forma di intervento pubblico — oltre a rendere meno forte il costo iniziale del sistema assicurativo per i nuclei familiari interessati e a coprire indirettamente quella quota dei danni privati di cui lo Stato, specialmente in passato con le sue inerzie, si è reso responsabile — dovrebbe ridurre le aspettative di interventi pubblici di indennizzo di tipo tradizionale che i cittadini potrebbero conservare anche dopo l'introduzione del sistema assicurativo.

La definizione di uno schema di regolamentazione, concorrenza e controllo su cui innestare un nuovo ruolo pubblico

Altre due condizioni di contorno sono infine essenziali per lo sviluppo di un mercato nazionale dell'assicurazione per danni da calamità naturale: una apposita struttura di regolazione e controllo (un ISVAP debitamente rafforzato) e un adeguato grado di sviluppo complessivo del sistema assicurativo nazionale, garantendo forme di concorrenza tra soggetti nazionali ed esteri presenti sul mercato italiano.

In tale contesto, il ruolo pubblico rimane quindi prioritario, ma viene a centrarsi più sul piano della definizione delle regole e dell'attuazione dei controlli che non sul versante della gestione diretta degli interventi, dove le forze di mercato opportunamente guidate hanno ripetutamente dimostrato di sapersi muovere con maggiore rapidità ed incisività.

La necessità di garantire credibilità e non reversibilità

La condizione prioritaria per realizzare il passaggio dall'intervento diretto al sistema assicurativo rimane comunque la credibilità del processo, ossia la trasmissione di segnali chiari sulla sua non reversibilità, al fine di evitare il riproporsi di sollecitazioni alla riapertura dei canali di spesa di fronte ad ogni catastrofe naturale. A tale obiettivo dovrà essere prioritariamente orientata la formulazione di un eventuale provvedimento quadro che separi il ruolo dello Stato da quello del mercato assicurativo e disciplini criteri e forme di intervento per entrambi.

CAPITOLO 9

IL CONTROLLO DELLA SPESA PUBBLICA

INTERPRETAZIONI E PROPOSTE *

In questo rapporto vengono presentate alcune riflessioni della *Commissione tecnica per la spesa pubblica* su vari aspetti dell'intervento pubblico in Italia. Il suo obiettivo è quello di fornire una documentazione e alcuni spunti di riflessione critica sulla evoluzione della spesa pubblica e sui suoi principali istituti nei diversi comparti e settori.

Nella sua stesura attuale il rapporto non tocca in modo uniforme tutti i comparti di spesa, né offre necessariamente, per i settori di spesa analizzati, formule che ne consentano l'utilizzo immediato per scopi di *policy*. Nella sua concezione iniziale aspirava soprattutto a descrivere fatti nello svolgimento, gli estensori hanno ritenuto di voler affrontare alcuni punti di crisi del nostro ordinamento e proporre suggerimenti e soluzioni.

Nelle sue linee generali, il rapporto è critico nei confronti di molti aspetti della nostra vita pubblica e suggerisce interventi atti ad aumentarne l'efficienza. Sottolinea anche che, in molti settori, l'espansione della spesa è andata al di là dei limiti che potrebbero essere definiti con riferimento all'evoluzione della nostra società e ai suoi bisogni attuali. Raccomanda una riconsiderazione delle ragioni dell'intervento pubblico in molti settori e comparti. In qualche caso suggerisce tagli o riduzioni, in altri interventi di razionalizzazione. Non ha dubbi nel sostenere la necessità dell'aggiustamento dei conti pubblici e argomenta che le prospettive della ripresa economica e le speranze di riduzione dei tassi di interesse non sono sufficienti a garantire un aggiustamento automatico degli squilibri attuali della finanza pubblica.

Il rapporto, contrariamente alla pratica abituale dei lavori della Commissione, non esprime ancora un punto di vista ufficiale e collegiale della Commissione. Esso è stato ampiamente discusso nelle sue varie parti, ma la stesura finale — come spesso succede ai prodotti collettanei — è il risultato di interventi, emendamenti e correzioni da parte del coordinatore e degli autori più presenti e più disponibili. I singoli capitoli rimangono quindi attribuiti agli autori che, più degli altri, hanno contribuito a scriverli, anche se i loro contenuti sono passati al vaglio di molte mani.

---

* di Piero Giarda, luglio 1994.

Il rapporto richiederebbe qualche ulteriore controllo e coordinamento soprattutto riguardo alle proposte e ai suggerimenti avanzati. Tuttavia ho ritenuto di renderlo disponibile nella forma attuale perché potenzialmente utile per la costruzione e per la valutazione della «manovra» finalizzata alla costruzione della legge finanziaria per il 1995 ed anche perché parti di esso hanno già iniziato a circolare all'interno dell'amministrazione statale.

Alla stesura del presente rapporto hanno contribuito, in varia misura, tutti i componenti della Commissione. Un ringraziamento va ai componenti della Segreteria tecnica e della Segreteria amministrativa che, con pazienza, hanno prodotto dati, tabelle e grafici e hanno assemblato, rivisto e corretto i lavori dei Commissari.

Il Capitolo 1 illustra gli squilibri di finanza pubblica in Italia. Argomenta che, da molti punti di vista, gli attuali livelli del disavanzo sono impropri e di grave pregiudizio per l'evoluzione dell'economia italiana e per la stabilità finanziaria e che ben difficilmente essi potranno essere corretti automaticamente dalla crescita economica o dalla discesa dei tassi di interesse. Senza entrare nel merito della questione se la pressione fiscale debba o meno essere aumentata — una questione ancora diversa da quella tendente a valutare se siano necessarie azioni per mantenerla invariata rispetto ai livelli del 1992-93 — la conclusione che emerge è che la dinamica della spesa pubblica italiana deve essere messa sotto controllo in misura non trascurabile e che tale azione va attuata con determinazione e continuità. Il quadro macroeconomico e le caratteristiche strutturali della spesa suggeriscono di ricercare la soluzione in operazioni complesse di contenimento all'interno dei singoli comparti della spesa al netto degli interessi. Anche se tutti i settori dovranno essere interessati, le evidenze macroeconomiche indicano nella spesa previdenziale il terreno ove le tendenze appaiono divergenti rispetto a quelle di altre economie europee e la cui dinamica è particolarmente accentuata

Il Capitolo 2 argomenta che per ottenere risultati non episodici di contenimento e razionalizzazione della spesa occorre attuare un ripensamento del ruolo del settore pubblico, delle sue dimensioni e, più in generale, dei confini tra Stato e mercato. Sotto questo profilo le questioni fondamentali riguardano, da un lato, le misure per accrescere l'efficienza e l'efficacia dei servizi della pubblica amministrazione e, dall'altro, la ridefinizione dei termini con cui la legislazione applica i concetti di selettività dei percettori della spesa sociale, di universalità delle prestazioni e di garanzia dei diritti in campo sociale. Questioni più specifiche, ma non meno significative, concernono l'introduzione di un quadro istituzionale che conferisca più concorrenza al settore dei servizi di pubblica utilità e disciplini in modo efficiente la contrattualistica per le forniture e le opere pubbliche.

Il Capitolo 3 analizza le procedure di formazione del bilancio, il cui insoddisfacente funzionamento è responsabile, in parte modesta ma significativa, degli squilibri della finanza pubblica. Le innovazioni introdotte soprattutto a partire dalla fine degli anni '80 hanno migliorato la coerenza delle procedure, soprattutto quelle della sessione parlamentare di bilancio, con l'obiettivo del risanamento finanziario. Molta strada, tuttavia, resta da fare. Nell'interazione tra Governo e Parlamento e all'interno del Governo vanno precisati meglio i rispettivi ruoli, in modo da arrivare a una più chiara attribuzione delle responsabilità sulla politica di bilancio. Il sistema dei vincoli, costituzionali e legislativi, alle decisioni di bilancio va reso più stringente non tanto *ex ante* quanto nel momento della verifica a posteriori. Vanno risolti alcuni aspetti di scarsa trasparenza del bilancio pubblico, fonte di un potenziale peggioramento futuro degli squilibri finanziari.

Il Capitolo 4 analizza alcune delle questioni finanziarie poste dal sistema di autonomia di regioni ed enti locali. Rileva come negli ultimi venticinque anni si sia verificato un processo di accentramento del potere di prelievo e un decentramento del potere di controllo della spesa; è venuto così a crearsi uno squilibrio tra spese ed entrate di tutti gli enti territoriali. Questi sviluppi hanno provocato forme di irresponsabilità finanziaria, fenomeni di *over-spending* accompagnati da pervasivi interventi dello Stato nella vita amministrativa degli enti decentrati. È opportuno invece che vengano continuati gli sforzi di ampliamento dei poteri tributari di regioni ed enti locali in modo da garantire il pieno auto-finanziamento degli enti che operano nelle zone più ricche del paese e da assicurare un sistema di finanziamenti perequativi, ispirati alla realizzazione di livelli minimi uniformi di intervento pubblico sul territorio, determinati in coerenza con le esigenze di riaggiustamento finanziario.

Il Capitolo 5 argomenta che la crisi del sistema previdenziale è dovuta in parte ad una serie di istituti atipici che sono venuti a crearsi nel tempo e che meritano di essere riconsiderati. Tra questi sono da rilevare la bassa età per le pensioni di vecchiaia, il regime delle pensioni di anzianità, l'uso improprio delle pensioni di invalidità, il cumulo di più pensioni (incluso il sistema delle pensioni di reversibilità), l'eccesso di indicizzazione delle prestazioni. Tuttavia il fondamento dello squilibrio attuale e futuro è costituito dal rapporto tra pensione liquidata e contributi versati che, anche per il lavoratore medio che ha regolarmente versato per tutta la vita lavorativa i contributi previdenziali, risulta incompatibile con l'equilibrio finanziario della gestione previdenziale. Il sistema previdenziale italiano si caratterizza — oltre che per lo squilibrio macro-economico — anche perché produce disparità di trattamento che non sono giustificate né dalla storia contributiva dei singoli, né da situazioni di bisogno.

Una riforma del sistema pensionistico deve ripercorrere con rigore obiettivi di parità di trattamento e principi di uguaglianza.

Il Capitolo 6 analizza il settore dell'assistenza sanitaria che, anche dopo i recenti interventi di riforma con elementi positivi di novità, richiede ancora correzioni di rilievo, nella direzione della razionalizzazione delle prestazioni, della riduzione degli sprechi e degli strumenti e procedure di responsabilizzazione finanziaria. Al riguardo sono necessari interventi sia dal lato dell'offerta, riorganizzando le strutture produttive, sia dal lato della domanda, selezionando opportunamente l'accesso alle prestazioni. La medicina di base, l'organizzazione delle USL e degli ospedali, la spesa farmaceutica sono i settori in cui gli interventi di contenimento debbono prevalentemente concentrarsi; il tutto in un'ottica di sviluppo dei meccanismi concorrenziali, da potenziare all'interno del settore pubblico e tramite nuove forme di finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

Il Capitolo 7 illustra i problemi, e commenta alcune prime riforme, nell'ambito dell'istruzione e della ricerca scientifica, sostenendo che in questi settori occorrono soprattutto innovazioni organizzative che incoraggino un effettivo esercizio dell'autonomia e della responsabilità. Solo in questo modo è possibile sciogliere quei nodi istituzionali e comportamentali che sinora hanno impedito di rendere gli interessi degli addetti (direttori, presidi, docenti e ricercatori) funzionali ai risultati che gli utenti e la società si attendono dall'impegno pubblico. Per attuare questo spostamento d'enfasi dagli input agli output, occorre potenziare gli spazi di autonomia, responsabilizzare i centri di spesa, porre e far rispettare vincoli di bilancio fissati con realismo ma con rigore. Nel settore specifico dell'istruzione è necessario trasferire sull'offerta le conseguenze del calo demografico che consentirebbero, a parità di servizi offerti, significative riduzioni di spesa.

Il Capitolo 8 propone una valutazione sintetica dei tre settori dei servizi di pubblica utilità che più gravano sul bilancio pubblico (poste, ferrovie e trasporti locali), ponendo l'accento sulla inefficienza gestionale ed economica che li caratterizza, sulla scarsa qualità dei «prodotti» e sulla perdita delle quote di mercato da essi subita. Si sofferma sugli interventi necessari a razionalizzare questi servizi, in particolare sulla necessità di costruire (*a*) rapporti trasparenti tra azionista pubblico e *management* delle aziende e (*b*) un assetto istituzionale di regolamentazione dei servizi che promuova la concorrenza e tuteli gli interessi degli utenti. Indica, per ciascuno dei settori esaminati, misure capaci di controllare la dinamica della spesa pubblica, soprattutto per il tramite di un sistema di incentivi e vincoli credibili e stringenti sul comportamento dei dirigenti e degli stessi azionisti. Sottolinea la necessità di aumenti dei ricavi unitari attraverso una drastica revisione delle agevolazioni tariffarie in essere.

Il Capitolo 9 analizza il sistema delle prestazioni economiche a favore dei disoccupati: la Cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, l'indennità di mobilità, l'indennità ordinaria di disoccupazione, i pre-pensionamenti. Il sistema italiano si segnala, rispetto a quelli dei principali paesi europei per l'eccessiva generosità delle garanzie accordate ai dipendenti di imprese medio-grandi e del settore pubblico e per la scarsa protezione garantita agli altri occupati. Il sistema si caratterizza per una eccessiva discrezionalità amministrativa, con riflessi negativi sul piano dell'equità tra lavoratori e dell'efficienza dei processi di riallocazione del lavoro. Un riordino dei vari schemi appare necessario e può costruire un'occasione per ripensare il nostro sistema di assistenza, nel quale manca una protezione di tipo generale. A questa lacuna si è finora fatto fronte utilizzando in modo improprio schemi previdenziali, quali le pensioni di invalidità e le pensioni di anzianità nel pubblico impiego, con conseguenze negative dal punto di vista equitativo.

Il Capitolo 10 rileva che la spesa per investimenti pubblici è, negli anni più recenti, diminuita sia in termini reali che come quota sul totale della spesa pubblica. Una parte di questa diminuzione è dovuta alle incertezze legate al cattivo funzionamento delle procedure di appalto, al controllo amministrativo dell'accesso ai finanziamenti della Cassa depositi e prestiti e ad interventi diretti al controllo dei pagamenti finali. Una parte significativa è tuttavia da imputarsi al fatto che la politica di risanamento della finanza pubblica si è basata anche, in misura rilevante, su riduzioni nel volume delle nuove autorizzazioni legislative per spese in conto capitale. La valutazione delle procedure decisionali mostra con chiarezza le difficoltà strutturali per la pubblica amministrazione di organizzare e attuare piani di spesa congrui, per modalità e per ammontare, con le disponibilità finanziarie. Il rilancio della politica degli investimenti pubblici richiede che la pubblica amministrazione sia rimessa nelle condizioni di progettare tecnicamente e di valutare sotto il profilo economico gli investimenti pubblici.

Il Capitolo 11 tratta della spesa per il personale (retribuzioni pubbliche e occupati nel settore pubblico). Nel corso degli anni '80 le componenti della spesa per il personale della P.A. hanno avuto una dinamica incoerente con lo stato della finanza pubblica in particolare la crescita dei salari pubblici è stata superiore a quella degli addetti del settore privato svolgendo un ruolo improprio di *wage-leadership* nei confronti del settore privato. La politica dei redditi nel pubblico impiego è molto importante sia per le politiche di contenimento della spesa pubblica — essendone una componente rilevante — sia per il contributo positivo che può dare alla politica dei redditi dei restanti

settori dell'economia. Il capitolo descrive i problemi che emergono dall'analisi di questo comparto di spesa, osserva come esistano tuttora automatismi nella crescita delle retribuzioni che tendono a controbilanciare gli effetti positivi delle politiche di controllo del *turn-over* disposti da leggi vigenti. Suggerisce la necessità di migliorare ed approfondire la base conoscitiva sulle retribuzioni pubbliche, con una più precisa corrispondenza tra spese rilevate nelle statistiche finanziarie e informazioni utilizzate per i rinnovi dei contratti di lavoro.

EFFICIENZA, NUOVI CONFINI DELL'INTERVENTO PUBBLICO E REGOLAMENTAZIONE *

Sommario

Il capitolo argomenta che per ottenere risultati non episodici di contenimento e razionalizzazione della spesa occorre attuare un deciso ripensamento del ruolo del settore pubblico, delle sue dimensioni e più in generale dei confini tra Stato e mercato. Sotto questo profilo le questioni fondamentali riguardano, da un lato, le misure per accrescere l'efficienza e l'efficacia dei servizi della pubblica amministrazione, e, dall'altro, la ridefinizione dei termini con cui la legislazione applica i concetti di selettività dei percettori della spesa sociale, di universalità delle prestazioni e di garanzia dei diritti in campo sociale. Questioni più specifiche, ma non meno significative, concernono l'introduzione di un quadro istituzionale che conferisca più concorrenza al settore dei servizi di pubblica utilità e disciplini in modo efficiente la contrattualistica per le forniture e le opere pubbliche.

1. Introduzione

Il raggiungimento degli obiettivi finanziari indicati nel precedente capitolo non può essere il risultato di semplici e periodiche manovre di aggiustamento dei conti pubblici; deve viceversa comportare un profondo ripensamento del ruolo del settore pubblico e delle sue dimensioni. Per ottenere risultati permanenti di contenimento della spesa debbono essere ridisegnati i confini tra stato e mercato, nel senso che la presenza pubblica nell'economia deve essere considerevolmente ridimensionata e valorizzata sotto il profilo qualitativo.

Nel nostro paese il ruolo del settore pubblico è risultato eccessivamente esteso e generalizzato nei compiti e nelle categorie di beneficiari. Lo stato ha così finito per assumere, nel tempo, sempre maggiori funzio-

---

* A cura di A. Boitani, G. Galeotti, V. Patrizii e A. Petretto.

ni dalla società, acquisendo responsabilità che da individuali sono divenute forzatamente collettive. La stessa Carta costituzionale è stata interpretata, laddove disciplina il ruolo dello stato nel raggiungimento di livelli di prestazione di servizi pubblici fondamentali, in senso eccessivamente universalistico e vincolante. Si è infatti preteso di imporre uniformità delle prestazioni, condizioni di monopolio per le aziende pubbliche, ed estensione del finanziamento tramite il bilancio pubblico, anche quando tutto ciò non era né indispensabile né conveniente. Inoltre, si è ammesso l'intervento diretto dello stato nei meccanismi di funzionamento dell'economia, alterando in modo consistente alcune fondamentali regole del mercato, con conseguenze negative sull'efficienza del sistema economico italiano che è venuto a perdere flessibilità e competitività.

Le misure di intervento a carattere generale, dirette a ridefinire compiti e confini del settore pubblico nel nostro paese, possono essere così sintetizzate.

1) L'*intervento pubblico deve essere limitato ai settori in cui si rivela assolutamente necessario*. Lo stato dovrebbe, lungo un processo di ridimensionamento di non breve durata, ritrarsi da ogni ambito nel quale possa essere adeguatamente sostituito dal mercato e dalle forme di organizzazioni non-profit. Dovrebbe viceversa prevalentemente concentrarsi sull'organizzazione dell'offerta di alcuni beni collettivi fondamentali quali l'istruzione, l'assistenza ai bisognosi e sprovvisti di mezzi tramite un efficiente Servizio sanitario nazionale e un selettivo sistema assistenziale, l'amministrazione della giustizia, la difesa nazionale e una previdenza in cui le questioni di giustizia intergenerazionale siano adeguatamente contemperate con l'evoluzione demografica.

2) La «*mappa dei diritti*» che le categorie, i gruppi sociali, gli individui sono venuti acquisendo nel tempo, grazie ad una legislazione eccessivamente generosa ed assistenziale deve essere *riformulata nel rispetto di un concetto di equità possibile*.

3) Lo stato deve, tramite diffusi processi di privatizzazione di imprese pubbliche, *«arretrare» da alcuni importanti settori dell'economia*, in tal modo restituendo al mercato la definizione dei meccanismi di allocazione di una serie nutrita di beni e di risorse di cui si è impropriamente occupato in questi ultimi decenni.

4) Devono essere favoriti lo *sviluppo della concorrenza e un esteso processo di liberalizzazione dei settori produttivi* tramite: (*i*) la «*concorrenza per il mercato*» (libertà di entrata, nel senso di diritto ad accedere ad una quota del mercato); (*ii*) la «*concorrenza nel mercato*» (più imprese nei settori non caratterizzati da condizioni di monopolio naturale); (*iii*) la definizione degli assetti proprietari nel senso di favorire un *efficiente*

mercato delle imprese, tramite la flessibilità e lo mobilità delle quote (possibilità di *take over*, azionariato diffuso, ricambio del management, ecc.).

5) Gli apparati pubblici, a livello centrale e locale, *devono essere ridimensionati e snelliti* per conseguire un significativo contenimento dei costi.

6) I rapporti tra pubblica amministrazione e soggetti privati debbono essere ridefiniti in modo da superare l'amministrativizzazione del diritto e per ricondurli nell'ambito del diritto civile.

Nei paragrafi che seguono rivolgeremo l'attenzione al tema dell'efficienza e dell'efficacia della spesa pubblica, quale questione fondamentale per tutto l'intervento pubblico (2.1.); quindi analizzeremo i concetti di selettività, universalità e garanzia di diritti con riferimento alla realtà della spesa in campo sociale nel nostro paese (2.2). Rivolgeremo poi l'attenzione ai servizi di pubblica utilità, discutendo i temi della regolamentazione e privatizzazione delle imprese pubbliche e della copertura dei costi dei servizi di pubblica utilità tramite adeguate strutture tariffarie (2.3). Concluderemo il capitolo esaminando la complessa questione della disciplina dei contratti di fornitura alla pubblica amministrazione e degli appalti per opere pubbliche, nonché dei relativi prezzi e costi (2.4).

2. Efficienza ed efficacia della spesa: un problema generale per tutto l'intervento pubblico

2.1 *Processi di produzione pubblica e servizi*

Nella discussione dei confini dell'intervento pubblico, questo capitolo tratta solo dell'attività destinata alla produzione di servizi pubblici e alla erogazione di prestazioni. Al riguardo una prima classificazione di rilievo attiene la natura delle attività in tal senso svolte dal settore pubblico, per cui si distingue tra:

(*i*) produzione e offerta di *servizi e prestazioni a carattere sociale*;

(*ii*) produzione e offerta di *servizi tecnologici di pubblica utilità* distribuiti nel territorio.

Rientrano nel primo tipo di attività la sanità, l'assistenza e previdenza, l'istruzione, e nel secondo i trasporti, le telecomunicazioni, l'energia e le poste. Nei due casi il coinvolgimento del settore pubblico è storicamente e teoricamente motivato in modo differenziato: nel primo è generalmente diretto, cioè tramite organi della pubblica amministrazione, ed origina la così detta *spesa sociale*, nel secondo è indiretto ed origina il fenomeno delle imprese pubbliche e dei meccanismi di regolamentazione dei mercati interessati.

È poi opportuno ricordare come i *processi di produzione pubblica*, in senso lato, siano destinati alla:

a) produzione di atti amministrativi, di «pratiche» che assumono il ruolo di prodotti intermedi, di operazioni e procedure riguardanti solo indirettamente la collettività, e alla

b) prestazione di servizi diretti alla collettività di utenti.

Il primo tipo di produzione è quella compiuta dalle agenzie della pubblica amministrazione centrale, come gli uffici dei ministeri o degli enti previdenziali, e locale, come gli uffici comunali o provinciali. Il secondo tipo di produzione è quella, ad esempio, compiuta dalle USL o gli ospedali, dalle scuole, e dalle poste. Anche se l'utenza è direttamente chiamata in causa solo da quest'ultima attività di produzione, il benessere collettivo è influenzato indirettamente anche dalla prima, e così il livello della spesa pubblica.

Allo scopo di valutare, in termini di costi e di benefici, l'attività di produzione ed erogazione pubblica occorre considerare tre diversi criteri di valutazione: l'*efficienza della struttura pubblica*, l'*equità delle prestazioni* e la *garanzia del diritto alla libertà* sono le tre dimensioni con cui, storicamente nelle economie industrializzate, si è teso a «misurare» le *performance* del settore pubblico, quale organizzatore e fornitore di servizi.

Il dibattito sulle *inefficienze delle organizzazioni pubbliche* ha dato luogo ad una convergenza di giudizio intorno alla necessità di riportare nell'area privata diversi campi dell'intervento pubblico per i quali è provata la possibilità di una produzione «privata», per esempio i settori dei trasporti o dei servizi postali. In aree più tradizionali, come la previdenza, la sanità e l'istruzione, le convinzioni sono invece contrastanti. In questi settori, proprio per ragioni di efficienza, sarebbe richiesto o preferito un sistema pubblico.

Anche relativamente all'*equità*, le posizioni non sono univoche. Mentre è comunemente accettata l'idea che trasferimenti di generico potere d'acquisto, selettivi rispetto al reddito, migliorano l'equità della distribuzione, si osserva come, talvolta, siano proprio le classi più agiate a beneficiare maggiormente della fornitura universale e diretta di servizi pubblici.

Infine, neanche sul fronte delle *libertà individuali* c'è un sufficiente consenso, se non altro perché, non c'è accordo sul concetto di libertà. Se lo si definisce in negativo, come l'assenza di costrizioni, è probabile che le spese sociali riducano le libertà individuali. Invece, definendolo in positivo, come la possibilità di fare ciò che l'individuo desidera, è probabile che le libertà siano accresciute.

È in ogni caso opportuno sottolineare come nel nostro paese l'espansione del reddito abbia consentito di offuscare per anni la perdita di equità ed efficienza dei servizi e della stessa P.A., per cui i criteri in precedenza menzionati non sono facilmente intelligibili né risultano sempre affidabili.

2.2 *Efficienza ed efficacia nella pubblica amministrazione*

Lo sviluppo della democrazia nel nostro paese è in parte condizionato e limitato dall'esistenza di una rigida e antiquata struttura burocratica pubblica che non favorisce l'acquisizione di un adeguato «senso dello stato» da parte dei cittadini. Inoltre, la pubblica amministrazione — come strumento organizzativo della produzione ed erogazione dei servizi pubblici — condiziona le dimensioni e la dinamica della stessa spesa pubblica.

Recentemente sono stati tentati alcuni passi nella direzione di una riforma della struttura burocratica pubblica italiana. Se consideriamo questi tentativi dal punto di vista della razionalizzazione e del contenimento della spesa pubblica, occorre valutare se le caratteristiche delle riforme siano in grado, oltre che perseguire obiettivi di trasparenza, correttezza amministrativa e tutela dei diritti dei cittadini, anche realizzare un ridimensionamento della struttura pubblica a parità di risultati in termini di livelli quali-quantitivi dei servizi pubblici. È solo in questo modo infatti che la riforma della pubblica amministrazione potrà costituire un efficace strumento per attuare nel medio periodo una effettiva politica di rientro del debito pubblico.

A tal fine, però, la P.A. deve essere effettivamente ridisegnata avendo in mente una concezione propriamente *industriale*, per esempio ricercando i livelli ottimali di scala delle varie organizzazioni decentrate, imponendo regole di comportamento degli uffici orientate alla minimizzazione dei costi, sviluppando un corrispondente flusso di incentivi, acquisendo le economie della innovazione tecnologica e trasferendo funzioni non specificatamente pubbliche ad organizzazioni private.

Da questo punto di vista, l'*efficienza economica* come minimizzazione dei costi di produzione per ottenere un certo livello di servizio o di attività dell'ufficio, si può raggiungere la produttività del fattore lavoro (personale) e del fattore capitale (attrezzature, impianti) e scegliendo la combinazione tra i fattori (tecnica produttiva) più conforme alla minimizzazione dei costi. Quest'ultimo obiettivo di tipo privatistico si giustifica anche all'interno della P.A. perché indicativo di un risparmio di risorse da impiegare in altre attività o nel contenimento del debito. È, in prima istanza, del tutto indipendente dal livello delle tariffe e quindi dei ricavi

dell'agenzia di riferimento. Anche se da questo versante è possibile pensare ad una responsabilizzazione degli amministratori pubblici crescente al crescere del carico gravante sull'utenza.

L'*efficacia* viceversa richiede di approntare un livello quali-quantitativo del servizio che sia adeguato alla domanda collettiva quale espressa da manifestazioni controllabili delle preferenze, quindi attraverso l'applicazione più estesa possibile di meccanismi di finanziamento assimilabili al prezzo. Non è pertanto efficace un servizio che si rivolge ad una domanda in eccesso, spinta dalla gratuità del servizio e dalla non percezione da parte degli utenti dei costi di opportunità impliciti.

Anche se alcuni ritengono che un miglioramento dell'efficienza vada a scapito dell'efficacia dei servizi, ovvero che tra quest'ultima e l'efficienza vi sia una sorta di *trade-off*, ciò non è vero quando la politica di contenimento va nella direzione di ridurre gli sprechi e di adeguare l'offerta alla esigenze dei cittadini.

2.3 *Gli interventi per aumentare l'efficienza e l'efficacia*

Le principali linee di intervento da attuare per conseguire obiettivi di efficienza ed efficacia all'interno della P.A. possono essere raggruppate in quattro categorie:

1) *La riorganizzazione degli uffici*

La struttura dell'amministrazione e il decentramento degli uffici devono essere riorganizzati con la finalità esclusiva di far sì che questi siano in grado di rispondere alla domanda di servizi pubblici — dall'ordine, all'istruzione, all'amministrazione della giustizia, alla tutela della salute, alla salvaguardia dell'ambiente — che proviene dai consumatori-contribuenti. Allo scopo di confrontare i costi con i benefici dell'attività pubblica gli uffici devono poter misurare il loro rendimento economico, con tecniche che, pur considerando la specificità del *prodotto* in oggetto, non siano dissimili da quelle seguite nelle aziende private. Preliminare a ciò è un'operazione di riunificazione dei poteri frammentati tra troppi uffici e di semplificazione delle procedure, che consenta di assegnare le risorse a vere e proprie *unità di prodotto*. Si tratta dunque di ridefinire il decentramento dell'attività, ad ogni livello, per *centri di costo e di responsabilità*.

2) *La riorganizzazione del personale*

Gli organici e il personale debbono essere distribuiti, per settore della P.A. e nel territorio, in relazione ai servizi da offrire e non ad altre finalità *improprie*. Agli impiegati pubblici non devono essere attribuite

garanzie eccessive, né sulla sede in cui prestare il proprio lavoro, né sulla specifica attività da svolgere, né, infine, sull'occupazione stessa. In altre parole, l'amministrazione del personale pubblico deve essere improntata a criteri di mobilità e flessibilità. Assunzioni e carriere devono essere specificatamente orientate al criterio del merito, così come le remunerazioni devono premiare l'impegno, la produttività e l'efficienza.

3) *La ristrutturazione del finanziamento dei costi dei servizi*

Agli utenti-cittadini non deve essere fornita la garanzia della *gratuità diffusa* dei servizi. I cittadini devono essere messi in condizione di percepire i costi di opportunità della quantità e qualità dei servizi offerti dalla P.A. e ciò può essere principalmente fatto attraverso il superamento della separazione tra pagamento dei costi e fruizione dei servizi, insita nel circolo vizioso della gratuità assoluta: quindi, estensione, ovunque possibile, del ricorso alla tariffazione in luogo della tassazione generale. A fronte di questo onere specifico ed esplicito agli utenti debbono essere date occasioni per esprimere le loro valutazioni su quanto viene loro offerto (l'opzione «*voice*»).

4) *L'introduzione di elementi di concorrenza nella P.A.*

Non si tratta tanto di privatizzare le attività pubbliche quanto di consentire all'utente la scelta tra più alternative e di fornire alle amministrazioni un incentivo ad aumentare la produttività, a ridurre i costi e a migliorare la qualità delle prestazioni. Ciò può essere fatto tramite la competizione tra operatori pubblici che si dovranno confrontare nei risultati e concorrere alla distribuzione dei fondi pubblici sulla base dei risultati conseguiti. Al riguardo l'adozione di forme di *yardstick competition* - cioè di concorrenza e confronto tra agenzie pubbliche decentrate hanno conseguito in altri paesi significativi risultati di riduzione dei costi (vedi il par.2.3). Inoltre, la competizione dovrà essere resa possibile anche tra operatori pubblici e operatori privati che offrono servizi sostituti; in tal modo agli utenti può essere attribuito, oltre che il diritto alla *voice*, anche il diritto e la facoltà di sottrarsi al servizio inefficiente, cioè l'opzione «*exit*», pur rimanendo all'interno della sfera pubblica. Infine, la concorrenza deve essere incentivata tra fornitori delle agenzie pubbliche per aggiudicarsi appunto il diritto a ricevere la commessa pubblica (vedi il par. 2.4).

C'è, tuttavia, da sottolineare come gli interessi di tipo particolare, il ruolo dei gruppi di pressione, le resistenze di categorie privilegiate nell'attuale struttura amministrativa, possano imporre freni e deviazioni non proprio conformi all'indirizzo programmatico di snellimento e modernizzazione sopra tratteggiato. D'altra parte, vi sono molti motivi per pensa-

re che il nostro paese non si possa permettere di non accettare questa sfida e di perdere quindi un'occasione storica come questa. Ora, come mai in passato, si registra infatti, da parte dell'opinione pubblica, una grande attesa, unita ad una disponibilità a sopportare gli oneri della riorganizzazione, che non può andare delusa.

2.4 *Controlli di produttività e qualità delle prestazioni*

Recentemente sono stati introdotti nuovi istituti, alcuni dei quali sono ancora in forma di progetto, che hanno sollevato un intenso dibattito tra gli operatori e le categorie interessate. Due di questi meritano di essere segnalati Perché direttamente connessi agli obiettivi della efficienza e dell'efficacia dei servizi della P.A.

1) *Il nuovo sistema dei controlli interni ed esterni*

L'istituto dei controlli interni è previsto dall'art.9 del decreto-legge 17.7.1993 laddove stabilisce che nelle amministrazioni pubbliche siano istituiti *servizi di controllo interno* con «il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche. I servizi determinano almeno annualmente, anche su indicazione degli organi generali di direzione i parametri di riferimento del controllo.». Questa norma è tesa ad introdurre una *valutazione economico-sociale* che sostituisca o integri la *verifica della legittimità amministrativa degli atti* su cui si è da sempre fondato il concetto di controllo nella P.A. italiana.

Per rendere la valutazione riferita agli obiettivi di *efficienza* ed *efficacia dei servizi* occorre un salto culturale, attrezzando gli uffici di strutture adeguate e prevedendo le necessarie competenze del personale impegnato nelle valutazioni. Nel recente passato innovazioni di questo tipo sono state introdotte senza particolari risultati. Per tutti merita citare la deludente applicazione dei *compensi incentivanti* nelle retribuzioni che hanno consentito sfondamenti nelle politiche salariali pubbliche.

Ai controlli interni dovrebbe poi aggiungersi, in una logica di integrazione, un controllo esterno operato da una struttura centrale, basato sui confronti tra i risultati delle strutture periferiche, con lo scopo di percepire i segnali di inefficienza relativa e di definire adeguati incentivi al miglioramento delle *performance.*

2) *La carta dei servizi pubblici*

Si tratta di un documento — che ha assunto la veste di «direttiva» del governo alle amministrazioni — in cui sono precisati i rapporti tra le

amministrazioni che erogano i servizi pubblici e i fruitori di tali servizi, fissando i principi fondamentali che li debbono improntare. Questo è uno strumento adottato in molte democrazie occidentali in quanto si ritiene possa svolgere un ruolo non secondario nell'affermazione e consolidamento di un corretto rapporto tra P.A. ed utenza.

In primo luogo è sancito un principio di *uguaglianza* dei diritti degli utenti, nel divieto di ingiustificate discriminazioni. Nella tradizione italiana questo principio è stato spesso concepito come uguaglianza delle prestazioni tra tutte le categorie sociali e nel territorio, con conseguente espansione eccessiva della spesa pubblica. La «carta» indica poi i principi di *imparzialità* e *continuità* delle erogazioni per i servizi indispensabili (in quanto destinati a garantire il godimento dei diritti costituzionali della persona). Viene tutelato il *diritto di scelta* dell'utente tra i soggetti che erogano il servizio, in modo da sfruttare i vantaggi associati ai meccanismi della concorrenza, e sancito il diritto degli utenti alla *partecipazione* nel senso di consentire loro di acquisire tutte le informazioni necessarie per valutare la natura del rapporto intercorso con l'amministrazione. Infine, si ribadisce la necessità di informare l'erogazione dei servizi agli obiettivi di *efficienza* ed *efficacia* già analizzati.

Perché la «carta» non resti lettera morta bisogna individuare le concrete modalità per la sua attuazione senza moltiplicare i livelli burocratici, ma ponendo in via di diritto il cittadino su un piede di assoluta parità con la P.A. togliendo quindi ad essa una serie di «privilegi» concessi dal diritto amministrativo.

2.5 *Semplificazione delle procedure, ridefinizione degli organici della Pubblica Amministrazione e razionalizzazione della spesa pubblica*

La legge contenente gli «Interventi correttivi di finanza pubblica» (del 23/12/1993, n. 537), collegata alla Finanziaria 1994 introduce, agli art. 1, 2 e 3, elementi di riforma della P.A. in linea di principio molto rilevanti, anche se allo stato attuale, non è possibile prevedere quale possa essere l'effetto netto delle complesse manovre indicate.

L'obiettivo indicato di una «*ridefinizione degli organici e riduzione della spesa pubblica al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia della pubblica amministrazione*» è niente più che una dichiarazione di intenti, ma è anche vero che è la prima volta che una proposizione così esplicita diviene legge dello Stato. Le previste misure di soppressione di ministeri, accorpamento e trasferimento di funzioni e di personale e i preannunziati processi di riordinamento e soppressione di numerosi enti pubblici devono quindi essere finalizzate al contenimento della spesa.

Quanto ai regolamenti governativi per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per la riduzione dei termini prescritti per la loro conclusione, le norme indicate dovrebbero concretizzarsi in risparmi di spesa per lo Stato, ma anche per i cittadini, costretti nella situazione attuale a sopportare alti costi di attesa, ricerca e informazione.

Sono infine individuati limiti specifici di assunzione del personale in vari settori. In particolare, la legge dispone la verifica dei *carichi di lavoro* con specifico riferimento alla quantità totale di atti o di operazioni, prodotti nella media degli ultimi tre anni, ai tempi «standard» di esecuzione delle attività e, ove rilevi, al grado di copertura del servizio reso in rapporto alla domanda espressa o potenziale. A tale verifica dei carichi di lavoro è condizionata la possibilità di procedere alla copertura, tramite procedure di mobilità o nuove assunzioni, dei posti resosi vacanti per cessazioni. I limiti non sono però applicabili per gli enti locali in grado di documentare di non trovarsi in situazioni di squilibrio finanziario o dissesto. Tale deroga individua un primo difetto di tale norma, dato che, come molte altre che l'hanno preceduta nel nostro ordinamento, può avere conseguenze negative inattese sulla spesa per il personale. La verifica in questione non può e non deve fotografare l'attuale ed inefficiente stato delle cose per perpetuarlo in futuro con la riproposizione delle famigerate «*piante organiche*». Un secondo difetto di tale normativa è insito nella possibile interpretazione burocratica e meccanica del concetto stesso di *carico di lavoro* — ad esempio banalmente ridotto al semplice numero di pratiche evase — che può dar luogo a degenerazioni paradossali o comunque ad aumenti di spesa.

Introduce, infine, l'istituto del *collocamento in disponibilità* per i dipendenti pubblici che risultano eccedenti sulla base di criteri di scelta concordati con le organizzazioni sindacali e disciplina le relative indennità integrative speciali. La norma, al di là dei risparmi effettivi che potrà comportare, è potenzialmente di grande rilievo poiché introduce la legittimità della ristrutturazione degli uffici attraverso la rimozione degli esuberi, esattamente come è consentito nel settore privato dell'economia. Tale asimmetria nella valutazione economica della dimensione e distribuzione del personale tra settore privato e settore pubblico ha dato luogo in passato ad un travaso di occupazione dall'uno all'altro settore, in periodi di recessione e di ristrutturazione industriale, a cui non è poi seguita una riallocazione nelle fasi di crescita economica. Ciò ha costituito una delle cause più rilevanti del gonfiamento degli organici e della rigidità della P.A., con conseguenze deleterie sulla spesa per retribuzioni pubbliche.

3. **Efficienza ed ezuità nell'amministrazione della spesa sociale**

3.1 *Le ragioni a favore dell'intervento pubblico*

1) *Giustizia distributiva ed equità*

L'idea fondamentale della spesa pubblica per fini sociali è sempre stata quella di porre lo Stato in grado di intervenire sul funzionamento del sistema produttivo privato in almeno tre direzioni:

(*i*) *garantire un reddito minimo, indipendentemente dal valore di mercato delle risorse individuali*;

(*ii*) *mettere le famiglie in grado di fare fronte ad imprevisti (per esempio, malattie, vecchiaia e disoccupazione), che altrimenti le condurrebbero verso situazioni critiche*;

(*iii*) *assicurare che tutti i cittadini, senza distinzione di censo e di stato, abbiano a disposizione un certo insieme di servizi sociali.*

Posto in questi termini l'obiettivo risulta molto ampio, ed è in grado di accomodare tanto la visione liberale, quanto quella socialista dell'uguaglianza: pari opportunità o pari realizzazioni.

Lo sviluppo storico dei sistemi di spesa sociale mostra come da una fase iniziale in cui gli interventi erano contenuti e limitati settorialmente, si è passati a organizzazioni di spesa sociale che praticamente riguardano tra un terzo e la metà del totale della spesa pubblica dei maggiori paesi industrializzati.

In termini qualitativi le caratteristiche originarie di selettività degli interventi e di sostanziale equilibrio finanziario sono state sostituite da metodi universalistici di erogazione e da un significativo eccesso delle spese sulle entrate.

In merito alla questione del raggiungimento degli obiettivi originari restano possibili punti di vista assai diversi. Tuttavia, è evidente come la combinazione di spesa sociale e crescita economica, che ha caratterizzato, anche se con qualche significativa — ma momentanea — eccezione, il periodo dal dopo guerra fino all'inizio degli anni '80, abbia determinato il superamento definitivo di situazioni di marginalità diffusa e duratura che pure avevano caratterizzato i primi decenni della rivoluzione industriale.

D'altra parte, proprio al ruolo della spesa sociale si deve la possibilità di realizzare il necessario consenso sociale che ha messo i paesi industrializzati in grado di accrescere le risorse in modo rapido e per un consistente periodo di tempo.

2) *Uso efficiente delle risorse*

Quella appena espressa è solo una delle ragioni, anche se plausibilmente la più rilevante, che potenzialmente possono giustificare l'interven-

to pubblico in materia di spese sociali. Ve ne sono altre, di natura completamente diversa, che si sovrappongono a quella essenzialmente di giustizia distributiva e ne condizionano i criteri di amministrazione.

Vi sono ragioni circa un efficiente utilizzo delle risorse che spingono verso un intervento pubblico indipendentemente dai fini distributivi. I settori dove tradizionalmente questo avviene sono quelli della sanità, dell'istruzione e della previdenza. In questi settori si possono verificare situazioni dove per difetti di informazioni, difficoltà di previsione e di organizzazione, l'intervento pubblico risulta, almeno in termini astratti, superiore ad un sistema di mercato.

Un caso tradizionale è quello del settore previdenziale dove un sistema privato non è in grado di fornire una copertura adeguata per fenomeni, ad esempio l'inflazione e la disoccupazione, per i quali le probabilità non determinabili su basi attuariali. Un altro caso è quello dell'assistenza sanitaria, per la quale un sistema privato non potrebbe assicurare i soggetti portatori di rischi «certi» (anziani, malati cronici, ecc.), mentre le compagnie richiederebbero premi molto elevati per tutelarsi contro i comportamenti poco previdenti. Purtroppo, la necessità — in astratto — di un intervento pubblico si scontra con la constatazione per la quale sono proprio questi i servizi che più soffrono di fenomeni di spreco di risorse pubbliche.

3) *Interventi paternalistici*

Inoltre, l'intervento pubblico è opportuno in quei casi in cui si possa ritenere che l'individuo non sia il miglior giudice dei propri interessi. Si tratta sia dei casi tradizionali in cui un comportamento osservato non è in linea con un'idea comunemente accettata di benessere: come nei casi di dipendenza dal fumo, da alcol e da stupefacenti, oppure nei casi di difetto di informazione e, più in generale, quando si manifestano fenomeni di dissonanza cognitiva.

Queste situazioni caratterizzano frequentemente servizi come quelli dell'istruzione, della sanità e della previdenza. Pertanto, l'intervento dello Stato in questi settori può essere giustificato in base a ragioni che fanno riferimento alla necessità di tutelare l'individuo dalle proprie scelte.

3.2 *I sistemi di amministrazione della spesa*

In tempi recenti i diversi metodi di erogazione dei servizi, in particolare i trasferimenti di generico potere di acquisto e l'universalità delle prestazioni, sono stati fortemente criticati perché ritenuti responsabili della cattiva amministrazione della spesa sociale, della sua scarsa efficacia e della indesiderata crescita.

Che della spesa sociale e dei suoi istituti si sia fatto un uso non rispondente alle aspettative e alla volontà collettiva, è questione sulla quale vi è una comunanza di giudizi. Che questo sia dovuto ad una inferiorità di alcuni metodi rispetto ad altri è una conclusione che, in termini generali, non può essere condivisa.

In sostanza, la *vexata quaestio* della scelta tra trasferimento specifico e trasferimento di potere di acquisto, è risolta semplicemente dal giudizio che si dà dell'allocazione alla quale si perviene nei due casi.

Ritenere che per controllare la crescita e l'efficacia della spesa sociale si debbano preferire sistemi resi selettivi rispetto ad un indicatore di bisogno, significa trascurare la complessità degli obiettivi presenti nell'intervento pubblico.

Per esempio, neanche il tradizionale campo del sostegno dei redditi degli indigenti può completamente e comunque giustificare l'uso di sistemi selettivi, anche se in astratto essi sarebbero i più efficaci. Stigma e difficoltà di accesso hanno storicamente consigliato di abbandonare i sistemi selettivi proprio nel campo in cui essi sembravano avere una indiscussa superiorità. D'altra parte la selettività può risultare un metodo obbligato in considerazione dei potenziali abusi di un sistema di prestazioni universali.

In sostanza, la scelta del metodo di erogazione della spesa viene a dipendere sia degli obiettivi dell'intervento pubblico, sia delle caratteristiche concrete del settore di applicazione.

La considerazione di queste caratteristiche e la necessità di fornire sistemi che spingano all'efficienza le organizzazioni preposte alla fornitura dei servizi, rendono chiaro come non vi sia, in astratto, una superiorità in termini di strumenti di erogazione dei servizi, ma che ciascun settore di intervento richieda scelte particolari.

3.3 *La situazione attuale: ovvero «la perdita del senso dei limiti»*

Una caratteristica della spesa pubblica per fini sociali, comune a tutti i paesi industrializzati, è stata — fino agli anni ottanta — quella della sua continua espansione. Le preoccupazioni per il suo finanziamento, accentuate dalla presenza di consistenti deficit di bilancio, hanno spinto verso la ricerca di sistemi in grado di invertirne la tendenza. L'espansione è stata contenuta con interventi che hanno seguito due distinte, ma non esclusive convinzioni: l'inefficienza dei sistemi di fornitura pubblica; l'eccessiva generosità nella fissazione dei benefici.

Un sistema «privatizzato», si sostiene, condurrebbe a una maggiore efficienza, ad una più equa distribuzione delle risorse e spingerebbe ad un più ampio esercizio delle libertà individuali.

È plausibile ritenere che la privatizzazione dei servizi pubblici possa dare ulteriori significativi risultati. Resta tuttavia, in particolare in Italia, la convinzione che il maggiore dei problemi relativi alla crescita della spesa sociale sia quello di una eccessiva generosità nelle misure di intervento. Il fenomeno ha origini lontane nel tempo e viene comunemente indicato come «la perdita del senso dei limiti». Il senso dei limiti caratterizzava la tradizione radicale, che da Bentham in poi ha fornito le originarie riflessioni sui temi dell'intervento pubblico in campo sociale. La netta delimitazione degli interventi e la costante preoccupazione di evitare che l'appiattimento delle posizioni relative avvilisse lo spirito di iniziativa individuale — dal quale si riteneva dipendesse per larga parte la creazione della ricchezza — sono le caratteristiche che distinguono le iniziali proposte di politica sociale dalle forme attuali.

Questo senso dei limiti si perde in un periodo immediatamente successivo alla seconda guerra mondiale, proprio quando gli interventi dello Stato in campo sociale si moltiplicano e si intensificano. Sia la struttura, in termini di ampiezza, intensità e automatismi dell'intervento pubblico (in particolare, l'erogazione della spesa in base alla sola manifestazione del bisogno e l'universalità delle prestazioni), sia le modificazioni sociali (allungamento del periodo scolastico, riduzione della vita lavorativa e allungamento della vita media della popolazione), costituiscono i fattori che hanno reso evidente il superamento dei limiti. A questo proposito è forse il caso di ricordare come il finanziamento inflazionistico della spesa sociale, caratteristico degli anni Settanta, e l'equivalente finanziamento con debito degli anni Ottanta, sono completamente al di fuori della logica del piano Beveridge, che era stato concepito per assicurare a tutti i cittadini il minimo di sussistenza, lasciando le possibilità di miglioramento dipendere dalle capacità e volontà individuali. L'obiettivo era quello di alleviare lo stato di bisogno, mentre successivamente, sia grazie alla crescita economica, sia a causa dell'uso della spesa sociale per fini di creazione e mantenimento del consenso, si è passati da un sistema di spesa limitata a poche e circoscritte aree di intervento ad uno esteso alla quasi totalità degli interessi individuali. A questa estensione e intensificazione degli interventi ha fatto seguito anche un mutamento organizzativo dei sistemi di erogazione dei servizi pubblici: si è passati da sistemi selettivi rispetto — principalmente — alle condizioni economiche degli individui, a sistemi universali, privi di forme di accertamento del bisogno e dipendenti dal solo atto di richiesta individuale.

3.4 *Indicazioni per l'intervento pubblico in campo sociale*

Per tentare di recuperare il senso dei limiti e così trarre le indicazioni per affrontare i maggior problemi della spesa sociale, è utile riflettere

sulle originarie motivazioni, intorno alle quali, dopo la seconda guerra mondiale, si determinò un consenso a favore delle spese sociali.

1) *Il recupero del senso dei limiti: selettività in termini di bisogni*

Si ritiene che sia proprio la caratteristica dell'uguaglianza dei cittadini rispetto ad alcuni servizi essenziali a definire implicitamente l'obiettivo della spesa pubblica per finalità sociali, che così risulterebbe delimitato in modo residuale, ossia come l'insieme degli interventi aggiuntivi a quelli principali e di natura privata (forniti, in modo prevalente, dalla famiglia e, secondariamente, dalle organizzazioni umanitarie private) per il soddisfacimento dei bisogni.

Lo Stato si sostituirebbe all'economia di mercato in un numero circoscritto di casi, con l'obiettivo di ridurre la disuguaglianza nella distribuzione di alcuni specifici tipi di risorse e di servizi (per esempio, cibo, abitazione, salute, istruzione), mentre sarebbe relativamente indifferente rispetto alla distribuzione del complesso delle risorse. O comunque di tale aspetto non dovrebbe farsi carico la politica sociale, ma, probabilmente, il sistema di tassazione dei redditi e della ricchezza.

2) *Accertamento del consenso al finanziamento pubblico*

L'uguaglianza rispetto ad alcuni servizi, in quanto richiede un finanziamento pubblico, non può che avere una base consensuale. Pertanto, vanno considerate con attenzione sia la capacità, sia la volontà della collettività di finanziare le spese. Nel determinare i servizi essenziali per la vita civile, non è all'insieme di diritti astrattamente definiti che si può, quindi, fare riferimento, ma a quei diritti che appartengono al bagaglio dei valori comuni, valevoli, cioè relativamente ad una data collettività e in un dato momento storico.

3) *Universalità dei servizi sociali essenziali*

Da questa concezione della politica sociale discendono dirette indicazioni in termini di criteri di erogazione delle prestazioni. Stabiliti i servizi che la società vuole garantire in modo generale, il requisito dell'uguaglianza comporta che essi siano forniti a tutti indipendentemente da situazioni personali, che non siano quelle di cittadinanza.

Il riconoscimento, per esempio, del diritto all'istruzione comporta che i relativi servizi pubblici siano accessibili a tutti. Questo è uno degli argomenti più netti a favore dell'universalità delle prestazioni.

4) *Flessibilità dell'intervento pubblico*

La base consensuale comporta la possibilità che al mutare delle condizioni possano cambiare sia l'insieme dei servizi sociali, sia la loro estensione. Pertanto la struttura dell'intervento pubblico in campo sociale non può essere rigida, ma deve mantenere sufficienti margini di flessibilità per rispondere ai cambiamenti di consenso.

5) *La spesa si adegua alle entrate*

Le fondamenta consensuali della spesa per finalità sociali comporta che sia la spesa ad adeguarsi alle entrate e non il contrario. Se la disponibilità a pagare della collettività per questo tipo di spese è data, ne risultano direttamente stabiliti i livelli e l'estensione delle prestazioni.

Agire nell'altra direzione, cioè adeguare le entrate alle spese, significa cambiare la natura della spesa per fini sociali. Nella fase attuale di generalizzata insoddisfazione per alcune forme di intervento pubblico questo criterio può significare una contrazione anche consistente di alcuni tipi di servizi.

6) *Gli obiettivi di efficienza richiedono il pagamento dei servizi*

La diversità delle motivazioni per l'intervento pubblico nel campo delle spese sociali (obiettivi di efficiente uso delle risorse e di giustizia distributiva), comporta che i criteri di amministrazione della spesa debbano tenere conto, nei casi concreti, della prevalente motivazione, e non possano esservi, quindi, regole generali.

Relativamente ai metodi di erogazione dei servizi va considerato che se l'unico obiettivo della spesa sociale fosse quello relativo all'equità, rispetto ad alcuni beni e servizi ritenuti fondamentali, ne seguirebbe la scelta a favore di forme di fornitura universali di servizi, preferibilmente in natura.

Invece, nel caso in cui la motivazione di intervento per fini di efficienza economica sia prevalente (casi di selezione avversa in campo previdenziale e sanitario, copertura di rischi diffusi, come inflazione e disoccupazione) è lo stesso requisito di efficienza a richiedere che il servizio venga fornito ad un corrispettivo, che verrà a dipendere dal beneficio tratto dagli utenti.

Inoltre, sempre in tema di possibilità di finanziamento è bene considerare che ci sono casi, anche consistenti, di spesa sociale motivati da interventi tutori sulle scelte individuali, come gli esempi menzionati sopra, per i quali il finanziamento ha ragione di essere anche a carico degli stessi beneficiari dei servizi.

Infatti, se la questione è quella di modificare le scelte individuali ciò può essere ottenuto combinando un prelievo fiscale con una fornitura praticamente gratuita. In questi casi la combinazione servizio a basso costo di accesso più imposte sembra doversi preferire all'alternativa di un costo di accesso graduato rispetto al reddito.

In sintesi, le indicazioni principali che emergono da questa riconsiderazione degli obiettivi della politica sociale sono, da una parte, quella di limitare l'intervento pubblico a quei casi per i quali il criterio dell'uguaglianza rispetto a specifici servizi fondamentali per la vita civile trova una giustificazione; dall'altra, quella di fornire un livello ed una estensione dei servizi congruenti con la disponibilità effettiva della collettività al finanziamento pubblico.

4. Stato e servizi di pubblica utilità: vincoli più rigorosi e più mercato

4.1 *Il peso dell' inefficienza*

Verso i servizi di pubblica utilità si dirige ogni anno una porzione cospicua del reddito disponibile dei cittadini, che per usufruire di tali servizi pagano tariffe, più o meno combinate con canoni di abbonamento, o tasse agli enti locali (come per il servizio di raccolta dei rifiuti).

Per alcuni servizi il pagamento da parte dei cittadini è sufficiente o più che sufficiente a coprire i costi di esercizio (telecomunicazioni, erogazione dell'energia elettrica e del gas). Lo Stato, in questi casi, si limita a finanziare gli investimenti attraverso i fondi di dotazione alle aziende o alle holding cui appartengono (ENI, IRI). Altri servizi richiedono invece rilevanti esborsi da parte dello Stato — pari a una quota di circa 2 punti percentuali del PIL — volti a copire i costi di esercizio (trasporti pubblici, poste, erogazione dell'acqua, mantenimento di parchi e giardini, pulizia delle strade, raccolta e smaltimento dei rifiuti). Nonostante questi esborsi, ogni anno i bilanci delle aziende presentano passivi rilevanti, che vanno ad accresere il debito pubblico in modo sostanzialmente incontrollabile.

Una simile situazione trova diverse spiegazioni: alcune accettabili, altre molto meno.

Tra quelle accettabili vi è senz'altro l'obiettivo dello Stato di *minimizzare l'esclusione* dei cittadini dalla fruizione dei servizi, con particolare riguardo a coloro che si trovano in condizioni soggettive di particolare bisogno (poveri, anziani, disabili, ecc.) e a coloro per i quali la fornitura del servizio è molto costosa (residenti in aree relativamente spopolate e/o lontane dal luogo di produzione del servizio). Un'altra spiegazione — significativa soprattutto nei periodi di elevata indicizzazione salariale — va ricercata nel desiderio dei pubblici poteri di esercitare un freno sull'inflazione attraverso il contenimento delle tariffe, che naturalmente produce un rilevante divario tra costi e ricavi delle aziende produttrici.

Tra le spiegazioni meno accettabili vanno annoverate la scarsa *efficienza* dei servizi stessi, con la conseguenza che i costi crescono a tassi troppo elevati, e la loro scarsa *efficacia*, con la conseguenza che la domanda da parte degli utenti diminuisce (utilizzano dei servizi sostituti) e i ricavi delle aziende, se aumentano, aumentano a tassi troppo bassi.

L'esistenza di livelli bassi di efficienza ed efficacia non è confinata soltanto nei servizi che ricevono finanziamenti dal bilancio pubblico per coprire i costi di esercizio o che presentano bilanci in rosso. Esistono vari indicatori che mettono in luce le inefficienze annidate in servizi come le telecomunicazioni e l'erogazione di energia elettrica, che pure coprono

i costi. Inefficienze che, a causa della struttura monopolistica di queste industrie, si scaricano interamente sugli utenti, costretti a pagare tariffe più alte di quelle che gravano sugli utenti di altri paesi europei e a godere di servizi di qualità inferiore.

Poiché gli utenti non sono soltanto le famiglie, le inefficienze e la cattiva qualità dei servizi di pubblica utilità influiscono negativamente sui costi delle imprese e sulla loro competitività internazionale, ma quindi sulla performance dell'economia del Paese nel suo complesso.

4.2 *La necessità di interventi correttivi: vincoli di bilancio e tariffe*

Una volta che le scelte in materia di selettività o universalità di accesso ai servizi siano compiute con chiarezza, la possibilità di ridurre la spesa pubblica, senza comprimere le prestazioni a livelli indegni di un paese civile, è legata a *consistenti e continui miglioramenti di efficienza e di efficacia dei servizi.* Miglioramenti che devono riguardare *tutti* i servizi e non solo quelli che oggi comportano oneri per il bilancio pubblico.

Tali miglioramenti si devono concretizzare in forme differenziate da settore a settore, secondo le caratteristiche del *mix* di servizi attualmente offerti e secondo le ragioni specifiche di inefficienza proprie di ogni settore.

In linea generale, si richiede che le aziende siano sottoposte a vincoli di bilancio estremamente stringenti, ma non velleitari, in modo da evitare la possibilità di sistematico accumulo di disavanzi che lo Stato è costretto a ripianare ex post. Al fine di rendere *credibili* i vincoli (come non sono stati in passato) la remunerazione dei managers e la loro stessa permanenza alla guida delle aziende devono essere condizionate a parametri di performance ben definiti e controllabili.

Tra i parametri di performance devono rientrare standard qualitativi e quantitativi da raggiungere, così da evitare che il rispetto dei vincoli di bilancio sia ottenuto semplicemente mediante il ridimensionamento e/o il peggioramento qualitativo dei servizi, cioè che l'efficienza sia ottenuta a scapito dell'efficacia.

Tanto l'efficienza quanto l'efficacia dei servizi migliorano se la maggior parte degli investimenti è destinata a introdurre innovazioni tecnologiche che consentano di ridurre i costi e di migliorare la qualità, riducendo il divario esistente tra i servizi italiani e quelli dei più avanzati paesi europei. Gli investimenti destinati all'ampliamento della capacità produttiva devono essere rigorosamente limitati a quei comparti dove si registra una crescita della domanda e all'introduzione di nuovi servizi ad alta remuneratività attesa.

I servizi devono essere effettivamente orientati a soddisfare le esigenze degli utenti (famiglie e imprese) e non a fungere da serbatoi di occu-

pazione e di clientela politico-sindacale. Le imprese devono quindi avere ampia autonomia nella gestione del personale, senza indebite ingerenze politiche, e devono poter procedere speditamente a tutte le riorganizzazioni dei processi produttivi che consentono di ridurre i costi, senza menomare gli standard qualitativi e quantitativi fissati.

In assenza di indicizzazioni salariali, i miglioramenti di efficienza e di efficacia costituiscono anche la condizione necessaria affinché i cittadini-utenti possano venire chiamati a partecipare in maniera più consistente e diretta (cioè tramite le tariffe) alla copertura del costo di quei servizi che soffrono di un divario consistente tra costi ed entrate tariffarie.

Un secco adeguamento delle tariffe agli attuali inefficienti livelli di costo e insoddisfacenti standard qualitativi avrebbe soltanto l'effetto o di restringere l'accesso ai servizi da parte delle fasce più deboli della popolazione o di mettere in moto, laddove possibili, processi di sostituzione nel consumo, con conseguenze indesiderabili sia sui ricavi delle aziende sia sull'allocazione complessiva delle risorse (si pensi, per esempio, alle conseguenze ambientali di un consistente aumento delle tariffe dei trasporti pubblici).

D'altra parte, l'esperienza degli anni '80 indica come i continui e consistenti aumenti tariffari siano in buona parte andati a finanziare maggiori spese, in particolare per il personale, senza accrescere il grado di copertura dei costi. Inoltre, proprio a seguito di quegli aumenti, le tariffe italiane nel caso delle poste, in quello delle telecomunicazioni e parzialmente in quello dell'energia elettrica sono in linea o superiori a quelle vigenti in altri paesi europei.

Senza entrare qui nel dettaglio dei vari servizi è bene elencare alcune caratteristiche generali della questione tariffaria.

1) Le tariffe devono essere finalizzate (*i*) all'efficiente allocazione delle risorse e alla copertura di costi finalmente ricondotti al livello minimo possibile e (*ii*) alla minimizzazione dell'esclusione. Tra questi due obiettivi esistono degli evidenti *trade-offs*. L'obiettivo (*ii*) non può essere sopportato dalle aziende produttrici o erogatrici (pubbliche o private che siano) ma deve essere perseguito in modo trasparente dallo Stato o dagli enti locali con adeguati sussidi, la cui forma può variare da caso a caso (integrazione delle tariffe, «buoni» ai gruppi che si vogliono beneficiare, ecc.). È solo la trasparenza di questo obiettivo che può consentire ai cittadini, chiamati a contribuire con le imposte, di scegliere le soluzioni preferite.

2) L'adeguamento delle tariffe deve essere basato su criteri incentivanti, tali cioè che le aziende siano indotte ad accrescere la produttività. In altri termini, le tariffe possono sì essere agganciate a un indice dei prezzi al consumo, *purché diminuito di una percentuale indicante i guada-*

gni di produttività minimi che il settore deve ottenere. Si tratta della regola di adeguamento più frequentemente utilizzata nei paesi europei e nota con la formula di *price cap.*

3) Laddove (*a*) i costi del servizio siano influenzati dall'esercizio di altri servizi privati; (*b*) esistano rilevanti esternalità ambientali negative create da servizi privati concorrenti del servizio pubblico; (*c*) il servizio pubblico crei esternalità positive; una politica tariffaria non potrà mai essere efficiente se non vengono fatte pagare tutte le esternalità negative e sussidiate quelle positive, nonché fatti pagare i costi inflitti dai servizi privati a quello pubblico. In altri termini, nei casi in cui si verifichino le circostanze sopra enumerate (quello del trasporto, specie urbano, è un esempio evidente), una politica tariffaria efficiente è legata alla modificazione dei prezzi relativi tra servizio pubblico e servizio privato concorrente, oltre che, naturalmente, a un miglioramento qualitativo del servizio pubblico stesso.

4.3 *Verso un nuovo quadro istituzionale: concorrenza e regolamentazione*

L'insieme degli interventi suggeriti nel paragrafo precedente corre il serio rischio di rimanere poco più di un'esortazione se non inserito nel contesto di una radicale modifica del quadro istituzionale in cui sono collocate le aziende che producono servizi di pubblica utilità.

Il grado di efficienza di un'azienda dipende in modo cruciale dagli incentivi e dai vincoli che i suoi managers percepiscono. È opinione diffusa che l'assetto proprietario abbia una notevole influenza sull'incisività sia degli incentivi che dei vincoli e, in particolare, che la proprietà privata delle aziende finisca per configurare spontaneamente l'insieme di vincoli e incentivi capace di far raggiungere i più elevati livelli di efficienza. Da qui le politiche di privatizzazione avviate o invocate un po' in tutti i paesi.

L'efficienza aziendale, tuttavia, non è l'unica che conta dal punto di vista del benessere sociale. Quest'ultimo è strettamente legato all'efficienza economica, che a sua volta dipende dalle caratteristiche dei mercati rilevanti e dalla distribuzione delle informazioni tra i soggetti coinvolti (aziende produttrici, enti pubblici, cittadini-utenti). Tanto più concorrenziali sono i mercati e tanto più diffusa e simmetrica è l'informazione, tanto più forti sono gli incentivi e i vincoli e quindi tanto maggiore è l'efficienza, *indipendentemente dal fatto che la proprietà delle imprese produttrici sia pubblica o privata.*

Così, la presenza di monopoli istituzionali — che caratterizza pesantemente la realtà italiana nel caso dei servizi pubblici — è certamente fonte di inefficienze. Ma la pura e semplice privatizzazione di tali mono-

poli (e a maggior ragione la sola trasformazione della forma giuridica da «enti pubblici» a «società per azioni») non può accrescere il grado di efficienza economica dei servizi in misura significativa: la maggiore efficienza aziendale si tradurrebbe in rendite per i managers e gli azionisti, a detrimento degli utenti.

Il passaggio cruciale è inserire la privatizzazione nel contesto di una coerente *politica per la concorrenza*, di cui la *regolamentazione* costituisce una parte importante.

L'obiezione che viene frequentemente mossa quando si parla di introdurre la concorrenza nelle industrie dei servizi pubblici è che queste sarebbero dei «monopoli naturali», sarebbero cioè delle industrie in cui il regime di monopolio consentirebbe di produrre a costi inferiori rispetto al regime di concorrenza, con più aziende produttrici sul mercato. Ma si tratta di un'obiezione non convincente perché:

a) non è detto che tutti i servizi pubblici siano necessariamente dei monopoli naturali e,

b) anche qualora un'industria di servizi sia, in toto o parzialmente, un monopolio naturale, non è da escludersi una politica che favorisca la concorrenza *per il mercato* invece che la concorrenza *nel mercato*, né si può escludere una politica di regolamentazione basata sulla *concorrenza implicita*, quando vi siano più aziende che servono diverse aree geografiche o quando l'unica azienda attuale possa venire suddivisa in più aziende (o centri di profitto) ripartite sul territorio.

In effetti, la crescita e la diversificazione della domanda, nonché i progressi della tecnologia, hanno modificato le caratteristiche di alcuni servizi riducendo o annullando le aree definibili come monopoli naturali (si pensi ai servizi telefonici, ma anche alle poste e al trasporto pubblico). Soprattutto è possibile sostenere che ciascuna industria eroga congiuntamente una gamma di servizi diversi tra loro, ma non sempre tale produzione congiunta riduce i costi e accresce l'efficienza. Talvolta essa è semplicemente funzionale a fornire dei sussidi incrociati, e quindi a sostenere il potere di mercato delle aziende in quelle attività più esposte alla concorrenza.

Quando ciò si verifica il perseguimento dell'efficienza può richiedere di frazionare le attuali industrie monopolizzate in industrie di minori dimensioni finalizzate alla erogazione di servizi specifici. Ciascuno di questi sub-mercati può sopportare diverse configurazioni industriali efficienti. In qualche caso esse sono compatibili con la presenza di diverse imprese private in concorrenza tra loro, all'interno di un quadro di regole fissate dallo Stato o dalle autorità locali per garantire il godimento dei diritti costituzionalmente garantiti. In altri casi sarà più efficiente una configu-

razione monopolistica, con la frusta concorrenziale spostata al momento di aggiudicazione alle imprese del diritto a servire il mercato (*franchising*). Aggiudicazione da ripetersi periodicamente e da effettuarsi attraverso una trasparente procedura d'asta, aperta — secondo le regole comunitarie — alla partecipazione di aziende nazionali ed estere. In altri casi ancora è necessario ricorrere a forme di regolamentazione diretta, che utilizzino tutti i benefici della concorrenza implicita (*yardstick competition*).

1) *Possibilità e limiti della concorrenza*

La frammentazione dei monopoli istituzionali è pratica già seguita in alcuni paesi dove il processo di privatizzazione nell'ambito dei servizi pubblici è andato più avanti (come la Gran Bretagna e gli Stati Uniti), con esiti ritenuti in alcuni casi soddisfacenti, e costituisce l'asse portante di numerose direttive in materia emanate della Comunità Europea. Si tratta di operazioni che colgono l'occasione delle privatizzazioni per ridisegnare l'assetto dei mercati e delle istituzioni ad essi collegate, al fine di attingere più elevati livelli di efficienza. Ma non si tratta di operazioni semplici e convenienti per tutti i servizi.

In particolare, l'organizzazione della concorrenza per il mercato richiede almeno i seguenti passi fondamentali:

i) la definizione delle attività che, all'interno di un'industria di servizi, sono gravate da «costi non recuperabili» al momento in cui l'impresa dovesse perdere la gestione del servizio e uscire dal mercato (in particolare le reti di distribuzione e i *colli di bottiglia* come le stazioni, gli aeroporti, le linee ferroviarie, ecc.). Queste attività non sono assoggettabili alla concorrenza per il mercato e devono essere gestite in regime di monopolio pubblico, in un rapporto contrattuale con le imprese, pubbliche o private che siano, che gestiscono altre attività in qualche modo dipendenti dalle prime;

ii) la frammentazione dei monopoli istituzionali, cioè delle attuali aziende pubbliche, secondo i criteri esposti al punto precedente;

iii) la definizione precisa degli standards qualitativi e quantitativi che gli erogatori concessionari devono rispettare;

iv) la definizione dei sussidi alle tariffe che i medesimi soggetti pubblici — secondo espliciti criteri di selettività — sono eventualmente disposti a concedere, qualora il servizio presenti caratteri di «meritorietà» o generi esternalità positive o consenta di ridurre quelle negative;

v) la definizione di una procedura d'asta a prova di collusione tra i partecipanti e capace effettivamente di far emergere il produttore in grado di fornire il servizio, dato l'eventuale sussidio, al prezzo inferiore, nel rispetto degli standards qualitativi e quantitativi fissati;

vi) la definizione di regole per la revisione dei prezzi (tariffe) negli anni di durata del contratto;

vii) la definizione degli impegni dello Stato o degli enti pubblici locali nei confronti del gestore del servizio in tutti quei casi in cui un soggetto pubblico dovesse continuare, per esempio, a possedere gli impianti fissi che il servizio utilizza o a controllare alcuni colli di bottiglia gravati da costi non recuperabili.

Nel complesso, dunque, una politica per la concorrenza non significa la fine dell'intervento pubblico, ma una sua profonda trasformazione qualitativa, che richiede un impegno severo e qualificato. Il vantaggio sta nella creazione di interessi contrapposti tra le pubbliche autorità e le aziende che producono i servizi in regimi in cui la concorrenza potenziale costituisce una minaccia credibile per i managers.

2) *Possibilità e limiti della regolamentazione*

Qualora una politica di privatizzazione, accompagnata da concorrenza *nel* mercato o *per* il mercato, non sia attuabile *a*) per caratteristiche tecnologiche e/o di domanda del servizio che impediscano i passi sopra enumerati; *b*) perché si ritiene che i concorrenti potenziali sarebbero comunque troppo pochi a garantire un assetto efficiente del settore; *c*) perché il servizio è qualitativamente troppo complesso e quindi la specificazione contrattuale della sua natura e il successivo controllo sono troppo costosi; *d*) perché si temono pericolose discontinuità nella fornitura al momento della ripetizione dell'asta, l'unica alternativa all'attuale e inefficiente situazione è la *regolamentazione*, tanto che le aziende rimangano pubbliche quanto che vengano privatizzate.

La difficoltà più seria che incontra qualsiasi meccanismo di regolamentazione ha origine nel fatto che il regolatore ha relativamente scarsa informazione sulle condizioni dell'azienda fornitrice, specie quando questa operi in regime di monopolio. Questo, infatti, conferisce ai managers anche il monopolio dell'informazione e quindi un elevato ammontare di rendite appropriabili (da spartire con i dipendenti) ai danni della collettività degli utenti e/o del bilancio pubblico. Le cose peggiorano poi quando le aziende siano pubbliche e si realizzi un assetto collusivo tra politici e managers, che comporta maggiore danno sia per i cittadini che per il bilancio pubblico.

I meccanismi di regolamentazione devono perciò essere capaci di incentivare comportamenti dei managers quanto più possibile conformi all'«interesse pubblico», sottraendo così alle aziende le rendite dovute al monopolio dell'informazione. A questo scopo è necessario istituire un apposito organismo (Agenzia) di regolamentazione, indipendente dalle autorità pubbliche, con larga e qualificata partecipazione dei cittadini-utenti,

attrezzato a stipulare contratti di servizio con le aziende, a definire le strutture tariffarie e a determinare e controllare gli obiettivi qualitativi e quantitativi dei servizi.

Qualora i servizi siano fornibili da aziende diverse, ripartite per aree geografiche (come nei casi della fornitura dell'acqua, dei trasporti pubblici locali, ecc.), o qualora un'azienda possa essere frammentata in più unità operative, l'Agenzia può utilizzare la concorrenza implicita (*yardstick competition*) per rendere più efficiente il risultato della regolamentazione.

Si tratta di condizionare i pagamenti (adeguamenti tariffari, contratti per i managers e il personale) per un'azienda alla sua performance e a quella delle altre aziende che operano in altre aree geografiche. Il meccanismo è incentivante perché i guadagni dovuti a riduzione del costo al di sotto della media vengono lasciati alle aziende che li ottengono. La concorrenza opera *tramite la regolamentazione.*

Naturalmente, se gli ambienti in cui operano le aziende sono molto differenziati, tali cioè che i costi sono strutturalmente differenti da area a area (si pensi alla fornitura dell'acqua), la *yardstick competition* deve tenere conto delle differenze basandosi sulle caratteristiche dei costi che sono osservabili da parte del regolatore e indipendenti dagli sforzi dei managers.

Sebbene diversi servizi presentino situazioni molto diverse e quindi non sia possibile generalizzare l'applicabilità di meccanismi di regolamentazione che utilizzano la *yardstick competition*, un suo uso attento e ben calibrato avrebbe senz'altro l'effetto di accrescere l'informazione a disposizione dell'Agenzia e quindi di rendere più incisiva la regolamentazione stessa, a beneficio dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi, nonché del bilancio pubblico.

5. Contratti e prezzi delle forniture pubbliche e disciplina degli appalti per opere pubbliche

5.1 *La regolamentazione delle forniture pubbliche*

Nel nostro paese il settore pubblico impiega, come in tutti i paesi industrializzati, un considerevole volume di risorse per acquisti di beni di consumo, beni capitali e infrastrutture: dall'acquisto di cancelleria per gli uffici, alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle vie di comunicazione ferroviarie e stradali, alla costruzione di opere pubbliche. Secondo stime oscillanti a seconda della definizione degli aggregati rilevanti in Italia questa «voce», dispersa in numerosi capitoli dei bilanci degli enti pubblici, copre dall'8% al 14% del PIL. Per quanto riguarda le sole opere pubbliche, recenti ricerche stimano che la cifra in media erogata si ag-

girerebbe sui 40 mila mld annui; di questi circa un terzo sarebbe in infrastrutture di trasporto e comunicazioni.

Oltre che per la ragguardevole quota di spesa pubblica, il comparto delle forniture pubbliche assume rilievo per altri due aspetti:

1) nel nostro paese, alcuni settori industriali che forniscono inputs in settori come le telecomunicazioni, energia e trasporti vivono esclusivamente in funzione delle commesse pubbliche;

2) i rapporti di fornitura sono stati nel recente passato occasione di gravi e diffusi fenomeni di collusione (e quindi corruzione) tra burocrazia pubblica e gruppi di interesse che hanno minato alle fondamenta il tessuto democratico del nostro paese.

Pur lasciando da parte simili fenomeni degenerativi, nel campo delle forniture pubbliche si sono formate ingiustificate rendite monopolistiche, favorite da una debole concorrenza tra i potenziali fornitori, che hanno prodotto negli ultimi anni una preoccupante lievitazione dei prezzi. Da tempo si è auspicata una revisione della contrattualistica, in linea con le norme dell'Ue, e quindi tale da consentire meccanismi di determinazione dei prezzi delle forniture pubbliche più corretti sotto il profilo della legittimità giuridica ed istituzionale e in grado di conseguire consistenti risparmi di risorse. L'eliminazione degli eccessi di discrezionalità esercitabile da parte della P.A., attraverso istituti divenuti nel tempo prassi consolidata, dovranno restituire trasparenza e concorrenza al mercato delle forniture pubbliche. Esistono indubbi vantaggi per la collettività, conseguibili strutturando i contratti in maniera da imporre una competizione tra potenziali ed effettivi fornitori, ma esistono anche controindicazioni che suggeriscono talvolta di insistere su di un fornitore abituale.

Il fatto è che i contratti di fornitura sono in generale molto complessi per una serie di ragioni, tra le quali si possono menzionare le seguenti:

(*i*) fenomeni di asimmetria informativa tra contraenti, per cui lo Stato è la parte disinformata e quindi «debole» del rapporto in quanto non in grado di acquisire tutti gli elementi tecnici alla base delle forniture;

(*ii*) l'esistenza di un ridotto incentivo ad effettuare ricerca e sviluppo da parte delle imprese fornitrici se sottoposte ad eccessiva concorrenza per limitare i costi;

(*iii*) l'alto livello dei costi di contrattazione e di monitoraggio, specialmente degli aspetti qualitativi delle forniture;

(*iv*) l'esistenza di limiti temporali di impegno dei contraenti e quindi la necessità di rinegoziazione di contratti a lunga durata.

Tutti questi problemi si trovano riprodotti esattamente nelle varie tipologie di contratti fino ad ora sperimentati dalla pubblica amministrazione italiana, senza che si sia cercato di porvi adeguato rimedio.

Il Parlamento ha recentemente approvato due importanti provvedimenti, uno di più immediata applicazione ed uno di più ampio respiro; si tratta dell'articolo della legge di accompagnamento alla finanziaria del 1994 dove si stabilisce che tutte le amministrazioni pubbliche assoggettino a «revisione» i contratti in corso secondo criteri di contenimento dei costi, e dell'impegnativa legge-quadro sugli appalti (nota come «Legge Merloni»). Su questi provvedimenti si è aperto un importante dibattito tra esperti e amministratori pubblici, che ha condotto, dato il blocco sostanziale dell'attività delle amministrazioni che avevano comportato, ad un recente provvedimento di sospensione dell'efficacia delle due normative fino alla fine del presente anno. Tuttavia le questioni sottoposte a disciplina da queste due leggi sono ancora del tutto attuali, per cui sembra opportuno, in attesa dei provvedimenti di revisione, fornire su di esse un'analisi critica in queste sede.

5.2 *Prezzi per le forniture e regolamentazione degli appalti per opere pubbliche*

L'art.6 della legge «Interventi correttivi della finanza pubblica», collegata alla finanziaria del 1994, introduce norme intese a rendere più trasparenti gli appalti e a facilitare le migliori condizioni di prezzo con una maggiore concorrenza ed eliminare sprechi. Le norme sono state concepite per controllare la spesa per acquisti degli enti della finanza derivata, in particolare comuni e province.

Per quanto riguarda le *forniture di beni e servizi* vengono sanciti alcuni principi guida. Innanzitutto, è fatto divieto di rinnovare tacitamente i contratti, se non con l'applicazione di una riduzione del prezzo convenuto del 10%. Quindi, si istituisce la figura dei *prezzi di riferimento* elaborati trimestralmente, per ogni articolo, dall'ISPE, ai quali le amministrazioni dovranno uniformare i corrispettivi dei nuovi contratti e sui quali si dovrà basare uno specifico *giudizio di congruità* dei contratti non ancora approvati, formulato da organi tecnici dell'amministrazione pubblica. Al prezzo di riferimento deve poi attenersi la prevista istruttoria di revisione periodica del prezzo convenuto per i contratti a esecuzione periodica o continuata.

Anche per l'*appalto di opere pubbliche* si prevede di procedere ad un giudizio di congruità dei prezzi, ma stavolta in relazione ai *costi standardizzati* elaborati, per regione e per tipo di lavoro, da un costituendo Osservatorio dei lavori pubblici. La procedura dei giudizi si applica anche

ai contratti sia di fornitura di beni e servizi e sia di appalto di opere pubbliche, eseguiti per un importo non superiore ad un quarto del totale, a meno che il contraente non accetti una riduzione del prezzo.

La normativa intende anche definire responsabilità e introdurre meccanismi di incentivazione. In primo luogo, viene stabilita la figura del *funzionario responsabile* per i contratti di fornitura e di appalto all'interno dell'amministrazione interessata, con lo scopo di rendere impossibile il rinvio delle responsabilità per la corretta determinazione dei contratti. In secondo luogo, viene stabilito che i risparmi conseguenti alla ridefinizione dei contratti nonché alla commisurazione dei compensi in riferimento a prezzi e costi standard costituiscano economie di bilancio e vengano in parte acquisite dal Tesoro e in parte rimangano presso le amministrazioni che le hanno conseguite.

Un giudizio definitivo sugli effetti di una normativa così innovativa e sperimentale è evidentemente prematuro, vista anche la sopraggiunta sospensione degli effetti; ad ogni modo, non può essere assunta a metro di valutazione la prevedibile reazione negativa delle categorie e delle strutture burocratiche direttamente interessate. Tra i pregi della normativa si può menzionare il fatto che essa renderebbe certamente più difficile truccare gli appalti e che faciliterebbe le migliori condizioni di prezzo per l'amministrazione. Tra i difetti occorre senz'altro indicare un notevole appesantimento di lavoro burocratico per le valutazioni di congruità e le comunicazioni periodiche da rendere; tali difetti hanno prevalso sui pregi tanto da suggerire il provvedimento di sospensione.

Un ragionamento di tipo generale merita l'adozione del principio dei *prezzi di riferimento* per le forniture e dei *costi standardizzati* per gli appalti, che introduce un'innovazione importante, con risvolti di natura tecnica molto delicati, che dovrà necessariamente essere riconsiderata in sede di provvedimenti correttivi.

È evidente che la carenza di informazioni sugli aspetti tecnici del rapporto contrattuale non pone la P.A. nelle condizioni di definire con precisione i termini che individuano il prezzo di una fornitura o i costi di una opera. Le tecnologie da cui derivano i costi di produzione, le specifiche caratteristiche qualitative dei prodotti, l'evoluzione della domanda e le condizioni del mercato, cioè gli elementi che concorrono alla formazione dei prezzi, sono materie in generale ignote all'amministrazione pubblica, la quale può solo fare delle previsioni imperfette. La pretesa di acquisire elementi per la valutazione di questi aspetti «di mercato» sarebbe, peraltro, in contraddizione con l'idea di «arretramento» della pubblica amministrazione nei confronti dei meccanismi di funzionamento dell'economia privata. In linea teorica dovrebbero infatti essere le stesse procedure efficienti di asta ad operare nel senso di far scaturire, attraverso la

concorrenza, il prezzo più conveniente, senza che di questo compito sia investita direttamente la pubblica amministrazione, con la costruzione di complicati e mai esaustivi «prezzari».

Questa considerazione critica non si estende né all'intendimento di costruire presso un organismo centrale un «*osservatorio dei prezzi*», né all'idea di «*giudizio di congruità*» sui contratti. È, infatti, certamente un elemento positivo che l'amministrazione si doti di strumenti e di organi tecnici di rilevazione e di verifica del valore economico delle transazioni con i privati. Il metodo dei *prezzi di riferimento* dovrebbe quindi riguardare la rilevazione da parte dell'*osservatorio* di prezzi, *in ogni caso espressi dal mercato*, per una serie di prodotti utilizzati in più uffici della pubblica amministrazione, allo scopo di effettuare dei confronti ed evidenziare i differenziali di comportamento. A livello delle singole amministrazioni responsabili di spesa, il *giudizio di congruità*, più che un confronto meccanico tra prezzi convenuti e prezzi di riferimento per ogni atto e transazione, dovrebbe riguardare una valutazione ex post, sotto il profilo economico, delle procedure adottate e del rispetto effettivo dei canoni della concorrenza. L'uso di parametri standard di riferimento potrebbe essere forse limitato a quelle transazioni la cui tipologia è generalizzata e qualitativamente comune nell'amministrazione di riferimento e a quelle transazioni che per loro natura non prevedono il ricorso a meccanismi di mercato, come peraltro avviene in vari paesi stranieri.

La legge-quadro sugli appalti, anch'essa sospesa fino alla fine dell'anno, sostituisce una disciplina introdotta nel 1865 ed una miriade di deroghe successivamente approvate; essa si è ispirata ad analoghe legislazioni presenti nell'Ue, perseguendo finalità di modernizzazione e razionalizzazione L'idea base è che «*l'attività amministrativa in materia di opere e lavori pubblici deve garantirne la qualità e uniformarsi a criteri di efficienza e di efficacia, secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori*» (art.1). La legge, per raggiungere questa finalità, applica alcuni principi che merita commentare sinteticamente, anche perché su questi dovrà incentrarsi l'opera di revisione annunciata.

Innanzitutto, viene sancita l'*abolizione dell'albo dei costruttori* — organismo che ha governato finora l'accesso al mercato delle costruzioni — quale necessaria premessa per sperimentare meccanismi più efficienti di selezione delle imprese. In secondo luogo, viene istituita l'*Autorità garante del settore*, con il compito di assicurare l'osservanza dei principi dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività amministrativa, della trasparenza, correttezza e tempestività delle procedure. Affidare ad una struttura indipendente tale compito ha il vantaggio di sganciare la pubblica amministrazione dal compito di verificare elementi che richiedono

un giudizio totalmente imparziale e al riparo da pressioni di ogni genere. Viene quindi fissato il principio della *separazione tra progettista e costruttore* e viene definito il contenuto dei livelli progettuali - che divengono tre (progetto «preliminare», «definitivo» ed «esecutivo»). Per cui, in linea teorica, non sarebbe più possibile appaltare un lavoro senza prima aver redatto e approvato un progetto esecutivo. Al fine di individuare con più chiarezza le responsabilità viene prevista l'*imposizione delle garanzie fideiussorie* per il costruttore e della *polizza di assicurazione* per il progettista, che diviene responsabile degli errori di progetto che portano a varianti nell'esecuzione dell'opera. Infine, la legge tende ad una sensibile *limitazione della trattativa privata*, al fine di estendere i benefici della concorrenza d'asta.

Nessuno di questi principi è stato messo in discussione sotto il profilo della correttezza teorica nel momento in cui è stata decisa la sospensione; bisogna, tuttavia, convenire che la legge ha creato grossi problemi di applicazione, soprattutto perché è risultata oltremodo complessa la gestazione del regolamento attuativo. In assenza di questo strumento molte delle procedure di affidamento di appalti per opere pubbliche si sono interrotte, con grave pregiudizio per l'amministrazione.

Il principio a cui le revisioni annunciate della legge non dovrebbero comunque rinunciare è quello di porre la P.A. su un piede di assoluta parità di diritto con i fornitori e i vincitori delle gare di appalto. In altre parole, l'amministrazione dovrebbe essere sottoposta alle norme del diritto civile e non a quelle del diritto amministrativo, che dovrebbe valere solo all'interno dell'amministrazione. Questo avrebbe l'effetto di una frustata efficientista sulla P.A. e ridurrebbe la necessità dei fornitori di tutelarsi alzando i prezzi dai ritardi e dalle incertezze di pagamento della P.A. (che costano allo stato in termini di interessi).

La nuova normativa, una volta messa in condizione di ovviare ai numerosi problemi di ordine tecnico che ha sollevato, potrebbe effettivamente fornire le premesse per una razionalizzazione delle spese per investimento pubblico che nel passato sono state fonte di sprechi notevoli. La definizione tempestiva di un quadro normativo coerente e moderno è tanto più necessaria se si considera che, nel nostro paese, è ormai indispensabile superare la stasi degli interventi dovuta alle carenze di regole e alle incertezze istituzionali. È, infatti, opinione comune che debba iniziare una nuova stagione di investimenti infrastrutturali — nel campo dei trasporti, delle telecomunicazioni, della tutela ambientale — non tanto per contribuire a rilanciare l'economia dalla recessione, quanto per ovviare alle grandi lacune nella qualità della dotazione di capitale pubblico e ai ritardi progettuali che il nostro paese ha nei confronti degli altri paesi dell'Ue.

Componenti della Commissione

La composizione attuale della Commissione è la seguente:

Presidente prof. Alessandro Petretto
Commissari prof. Andrea Boitani
prof. Paolo Bosi
dott. Giuseppe Catalano
prof. Gianluigi Galeotti
prof. Piero Giarda
dott. Giancarlo Morcaldo
prof. Rino Onofri
prof. Vincenzo Patrizii
prof. Giuseppe Pisauro
prof. Domenico Siniscalco
prof. Guido Tabellini

Nel periodo 1992-1995 hanno fatto parte della Commissione:

prof. Mario Baldassarri
prof. Luigi Cappugi
dott. Giancarlo Falciai
prof. Gilberto Muraro
prof. Vincenzo Patrizii
prof. Antonio Pedone
prof.ssa Maria Teresa Salvemini

La Commissione si avvale di una segreteria tecnica e di personale amministrativo:

Segreteria tecnica
dott.ssa Nicoletta Emiliani
dott. Antonio Leva
dott. Luca Manieri-Elia
dott.ssa Daniela Marchesi
dott. Paolo Zangheri

Segreteria amministrativa
dott.ssa Patrizia Tolomei
(Segretario della Commissione)
sig. Francesco Di Sevo
dott.ssa Anna Marchetti
sig.na Norma Pietrina Neri
dott.ssa Cinzia Parisi