

CAPITOLO SECONDO

LA SPESA PER CONSUMI FINALI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: ANALISI DEL TREND DELLE SUE COMPONENTI E RUOLO DI CONSIP

Gabriele Mazzantini (*)

1. Premessa

In questo capitolo si analizzeranno alcune voci di spesa sostenute dalla pubblica amministrazione per l'acquisto di beni e servizi funzionali alla propria attività istituzionale. In particolare, saranno descritti i trend e la composizione di alcune voci di costo, come le spese correnti e quelle per consumi finali, sostenute dalle principali amministrazioni pubbliche, quali Stato, regioni, province, comuni, (talvolta suddivisi anche in amministrazioni centrali e amministrazioni locali) e enti di previdenza; le spese per consumi finali saranno a loro volta suddivise in alcune sottovoci principali, quali le retribuzioni lorde, le spese per consumi intermedi e le spese per acquisto di beni e servizi da produttori *market*.

Lo scopo del capitolo è quello di valutare come è variata, in termini di composizione e consistenza, la spesa sostenuta negli ultimi anni dalle amministrazioni pubbliche per l'acquisto di beni e servizi e per le retribuzioni: tali valori costituiscono interessanti indicatori per valutare se e come si sta trasformando la pubblica amministrazione all'interno della società, sia in termini dimensionali che funzionali. L'andamento delle spese sostenute dalla pubblica amministrazione (di seguito anche Pa) per l'acquisto di beni e servizi necessari al suo funzionamento, da un lato, e il trend e la composizione delle spese sostenute per la retribuzione del suo personale, dall'altro, sono elementi necessari a valutare il suo attuale grado di efficienza, nonché il ruolo svolto da soggetti, quali la Consip, appositamente pensati per ridurre alcune tipologie di spese e, più in generale, a valutare il rapporto fra Stato e mercato, fra pubblico e privato, fra esternalizzazione e produzione *in house*.

Il periodo preso in esame è il decennio che va dal 2000 al 2009: i dati sono stati estratti principalmente dalle pubblicazioni periodiche dell'Istat relative ai Conti economici delle amministrazioni pubbliche e ai dati pubblicati nel Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, grazie ai quali è stato possibile esaminare anche i dati concernenti il personale assunto presso la Pa (in questo caso, però, i dati disponibili arrivano fino al 2008).

I dati relativi alle spese per consumi intermedi sono stati integrati con altri dati forniti da Consip, relativi ai beni e servizi acquisiti dalla Pa attraverso le convenzioni nel periodo 2001 – 2009: in questo modo è stato possibile stendere alcune considerazioni sull'incidenza delle convenzioni Consip sulla spesa totale per consumi intermedi sostenuta dalla Pa e, in particolare, dallo Stato.

Un *focus* sulle spese relative ai servizi informatici potrà essere effettuato utilizzando i dati pubblicati dal Cnipa nelle proprie Relazioni sullo stato di informatizzazione nella pubblica amministrazione, che danno conto della spesa per acquisti di beni e servizi informatici e della loro diffusione presso i dipendenti della Pa.

2. I dati analizzati

* L'autore desidera ringraziare tutti coloro che hanno fornito i propri utili commenti ad una prima bozza di questo lavoro, presentata in occasione di un seminario a porte chiuse tenutosi presso la sede di Astrid il 2 luglio 2010.

In questo paragrafo si offre un'analisi sintetica delle uscite correnti e della spesa per consumi finali sostenute delle pubbliche amministrazioni nel periodo 2000-2009, vale a dire la spesa sostenuta per la produzione di beni e servizi utilizzati per soddisfare i bisogni individuali e collettivi: tali beni possono essere prodotti direttamente dalle amministrazioni pubbliche, come accade ad esempio per l'istruzione, e forniti gratuitamente o semi gratuitamente, oppure acquistati dai produttori *market*, come accade per le cosiddette prestazioni sociali in natura fra le quali, ad esempio, i medicinali in convenzione.

Oltre ad analizzare la spesa per consumi finali nel suo complesso, si faranno anche approfondimenti sulle grandezze che ne rappresentano le componenti principali, quali: il reddito da lavoro dipendente, le spese per l'acquisto di beni e servizi prodotti da produttori *market* e la spesa per i consumi intermedi. L'analisi mirerà ad individuare da un lato la composizione della spesa e, dall'altro, il suo andamento ed i trend riconducibili ai diversi soggetti facenti parte delle pubbliche amministrazioni (amministrazioni centrali, locali e enti di previdenza), allo scopo di illustrarne le dinamiche degli ultimi dieci anni¹.

Vale la pena precisare fin da subito che i dati pubblicati dall'Istat, analizzati e commentati nei paragrafi successivi, non coincidono perfettamente con i dati di contabilità nazionali relativi al Conto economico dello Stato e pubblicati dalla Ragioneria generale dello Stato. I dati di contabilità nazionale, infatti, si basano sul criterio della competenza giuridica e della cassa², mentre quelli pubblicati dall'Istat si fondano sul criterio della competenza economica³: le due fonti informative si differenziano, quindi, per i criteri di contabilizzazione utilizzati, ma anche per una serie di correzioni statistiche e per una diversa imputazione economica di alcune poste tra categorie⁴.

3. I risultati dell'analisi: alcuni dati di sintesi relativi alla Pa nel suo complesso

In base a quanto emerge dai dati relativi ai conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche⁵, fra il 2000 ed il 2009 la spesa corrente totale della pubblica amministrazione è aumentata del 41,1%, passando da 519.569 a 733.084 milioni di euro, mentre, in particolare, la sola la spesa per consumi finali ha subito un incremento del 49,2%, passando da 219.728 a 327.814 milioni di euro. I trend di crescita appaiono piuttosto costanti nel tempo, con aumenti medi annui intorno al 5% (figura 2.1) che, nel 2008, hanno portato il rapporto fra spese correnti e Pil al 40,4%,

¹ I dati sono tratti dal documento del Servizio del bilancio del Senato, *La spesa per consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche*, Roma, n. 18, luglio 2009. Tuttavia, come si precisa nello stesso documento, «Le analisi proposte evidenziano l'esigenza di affiancare – ai fini di una più completa comprensione delle dinamiche aggregate – le informazioni basate su una classificazione funzionale a quelle per categoria economica; questo è stato possibile solo in modo parziale, perché ha richiesto di utilizzare in modo incrociato le informazioni provenienti da fonti diverse. Tali fonti, spesso, sono costruite con criteri diversi e non in tutti i casi è stato possibile evidenziare – in modo completo - gli elementi di raccordo tra le diverse banche dati ».

² Il criterio della competenza giuridica si limita alla rilevazione del momento giuridico di formazione dell'impegno di spesa e di accertamento dell'entrata; se rileva soltanto la variazione monetaria legata al pagamento ed alla riscossione, si dice fondato sul principio di cassa.

³ In base al criterio della competenza economica, partecipano alla definizione del risultato economico d'esercizio tutti e solo i costi e i ricavi che esprimono i fattori produttivi impiegati per generare i proventi della gestione caratteristica di un dato periodo amministrativo (costi) e che configurano tali proventi (ricavi).

⁴ In particolare, tali differenze sono riconducibili a: 1) diversi criteri contabili utilizzati; 2) poste che figurano tra i consumi intermedi nel bilancio dello Stato e che vengono classificate come investimenti in contabilità nazionale (ad es. rientrano tra queste le spese per l'acquisto di *software*); 3) poste che risultano tra gli investimenti nel bilancio dello Stato e sono classificate come consumi intermedi in contabilità nazionale (come ad es. le spese militari); 4) poste che nel bilancio dello Stato sono classificate come trasferimenti e figurano come consumi intermedi nella contabilità nazionale (ad es. le spese di funzionamento degli organi dell'amministrazione statale come le agenzie fiscali, la Corte dei conti, gli organi costituzionali, ecc.). Sul punto, si veda Servizio del bilancio del Senato, *La spesa per consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 6-7.

⁵ Istat, *Conti economici ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche. Anni 1980 – 2009*, Roma, 28 giugno 2010.

il valore più elevato dal dopoguerra; i consumi intermedi rappresentavano, nello stesso anno, il 5,4% del Pil, mentre i redditi da lavoro dipendente si sono attestati al 10,9% (segnando però una riduzione relativa, visto che nel 2005 e nel 2006 rappresentavano l'11%)⁶. Nel 2009, in seguito alla crisi economica e alle conseguenti manovre di sostegno all'economia nazionale (che si stima abbiano contribuito, da sole, ad aumentare la spesa della Pa dello 0,5% del Pil)⁷, la situazione dei conti pubblici è ulteriormente peggiorata: a fronte di una riduzione del PIL del 3% rispetto al 2008, le spese della Pa hanno continuato a crescere, permettendo alla spesa corrente della Pa di raggiungere il 48,2% del Pil, portando la spesa per consumi finali al 21,6% del Pil e innalzando i consumi intermedi fino al 6,1% del Pil; i redditi da lavoro dipendente hanno invece raggiunto l'11,3% del Pil.

Si tenga conto che nel periodo analizzato l'inflazione spiega solo in parte l'aumento delle spese, visto che fra il 2000 ed il 2009 l'aumento complessivo dei prezzi al consumo è stato di circa il 24%.

Dal punto di vista qualitativo, fra il 2000 ed il 2009 non si registrano grosse variazioni nella composizione della spesa: le voci principali sono costituite in entrambi i casi dalla spesa per la sanità e per l'istruzione passate, rispettivamente, dal 30,7% al 33,4% e dal 22,5% al 19,5% della spesa totale per consumi finali (figure 2.2 e 2.3); le voci che contribuiscono in maniera minore alla spesa sono invece, sia nel 2000 che nel 2009, le spese per la protezione dell'ambiente e quelle per attività ricreative, culturali e di culto.

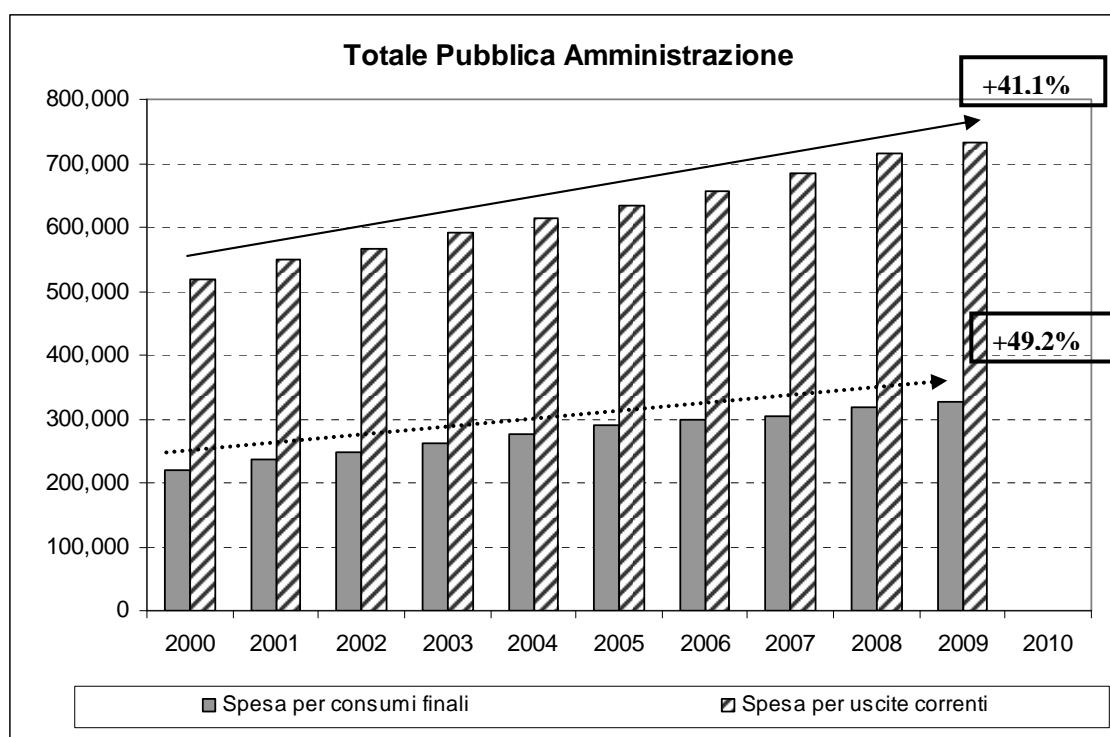


Fig. 2.1 Andamento delle uscite correnti e della spesa per consumi finali nel periodo 2000-2009 (fonte: Istat, 2010)

Se si prendono in esame gli aumenti percentuali, invece, si nota che nello stesso periodo gli incrementi maggiori hanno riguardato proprio le spese per la protezione dell'ambiente, aumentate del 110,7%, seguite dalle spese per la difesa (+85,9%) e da quelle per la sanità (+62,4%), a fronte di un aumento medio complessivo del 49,2%; i comparti più penalizzati sono invece quello

⁶ Banca d'Italia, *Relazione annuale 2008*, Roma, 2009, p. 151.

⁷ Banca d'Italia, *Relazione annuale 2009*, Roma, 2010, p. 142.

dell'istruzione (+29,2%) e quello relativo all'ordine pubblico e alla sicurezza (+28,8%), i cui aumenti sono di fatto giustificati quasi completamente dall'inflazione. Per il dettaglio delle altre voci, si veda la figura 2.4.

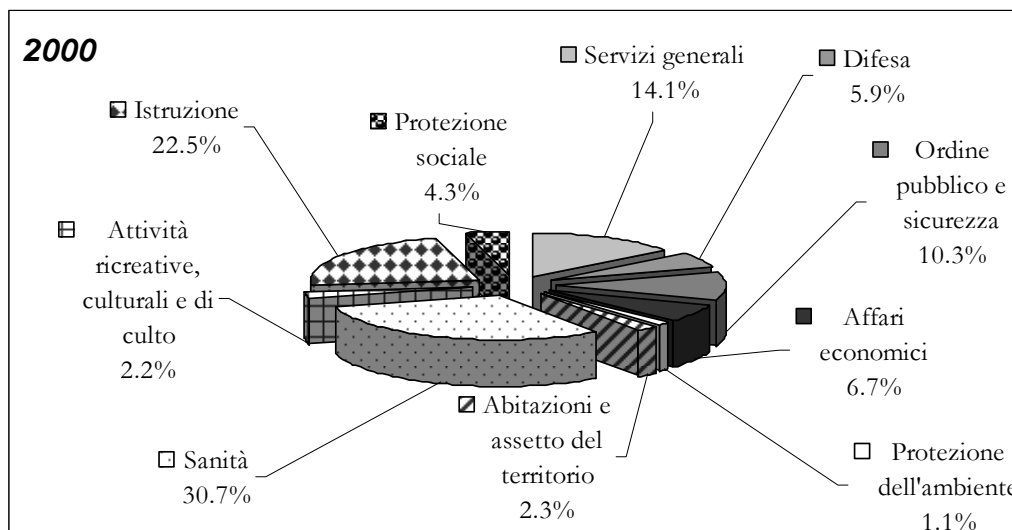


Fig. 2.2 Ripartizione percentuale della spesa per consumi finali, anno 2000
 Fonte: Istat, Conti economici delle amministrazioni pubbliche, 2010

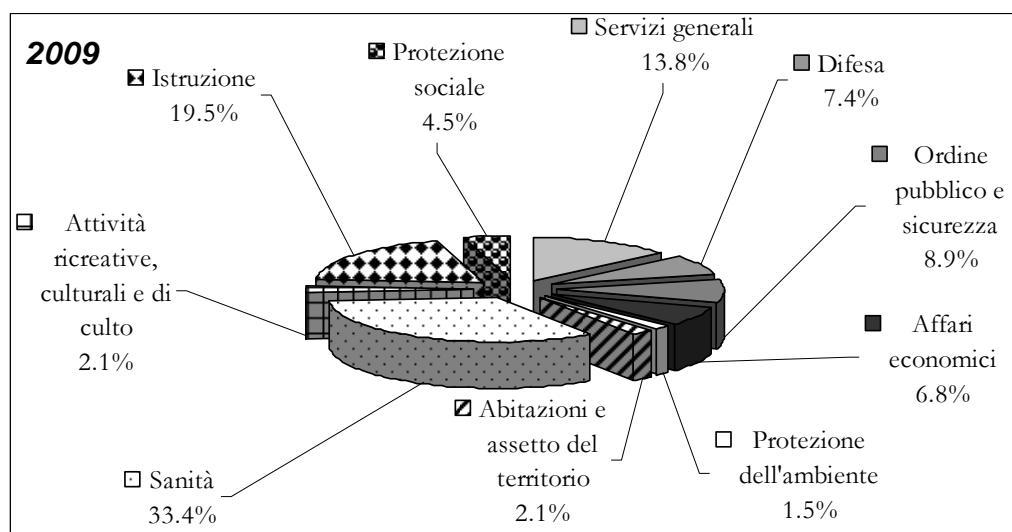


Fig. 2.3 Ripartizione percentuale della spesa per consumi finali, anno 2009
 Fonte: Istat, Conti economici delle amministrazioni pubbliche, 2010

Per ciò che concerne il rapporto fra spese e prodotto interno lordo, la spesa per consumi finali è passata dal 18,4% del Pil del 2000 al 21,6% del 2009 (figura 2.5), su un livello dunque leggermente inferiore alla media dei Paesi dell'Unione europea a 16 (22,1%); un rapporto più basso è fatto registrare dalla Spagna e dalla Germania (rispettivamente al 21,2% e al 19,7% del Pil), mentre la Francia si attesta tradizionalmente su valori sensibilmente più elevati (che nel 2009 hanno raggiunto il 24,5% del Pil). Dal grafico si può apprezzare chiaramente l'effetto prodotto dalla crisi economica del 2009: il rapporto fra consumi finali e Pil, che procedeva ovunque su valori piuttosto stabili da quasi un decennio, si è incrementato mediamente di circa l'1,5%.

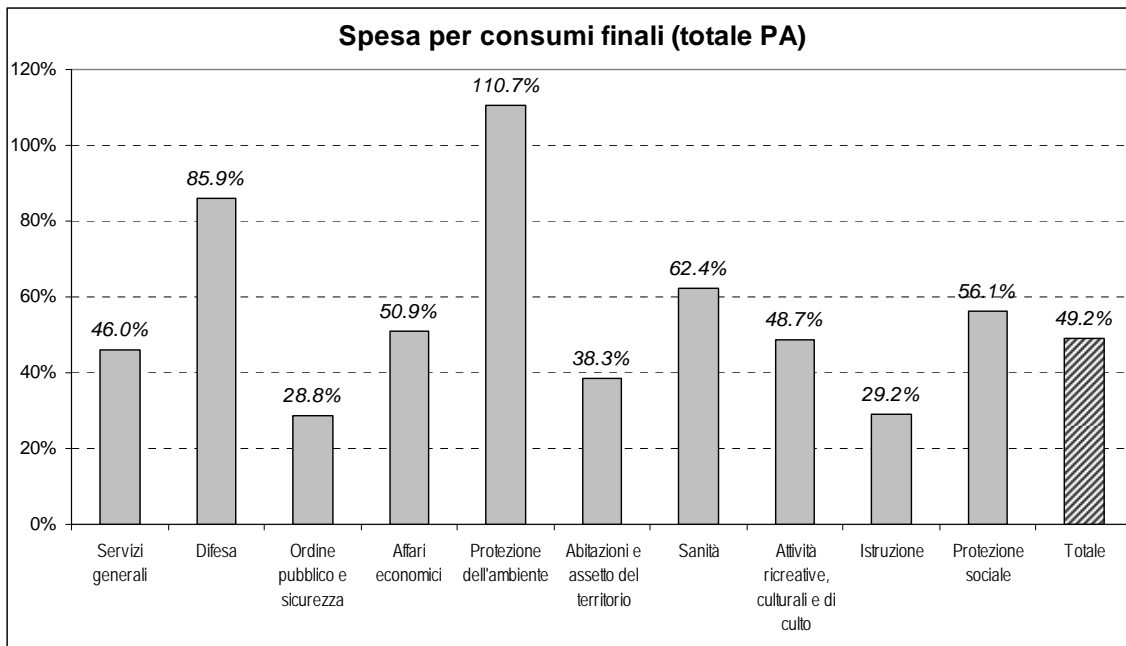


Fig. 2.4 Variazioni della spesa per consumi finali nel periodo 2000-2009
 Fonte: Istat, Conti economici delle amministrazioni pubbliche, 2010

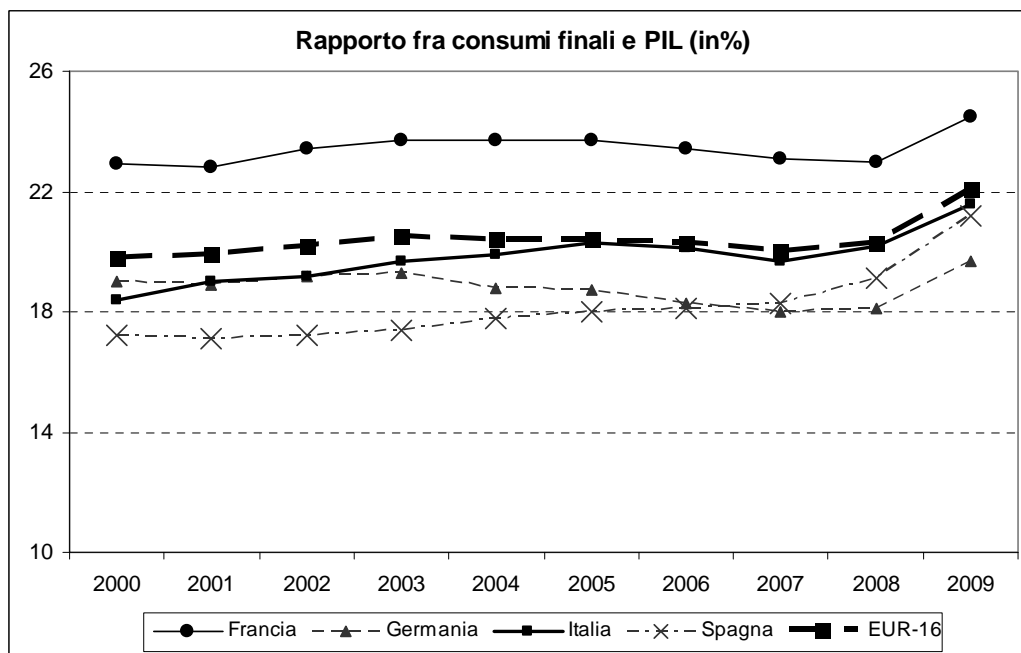


Fig. 2.5 Rapporto fra consumi finali e Pil nel periodo 2000-2008
 Fonte: Istat, Conti economici delle amministrazioni pubbliche, 2010

4. Le spese per consumi finali

4.1 Le voci di costo analizzate e il loro andamento all'interno della Pa

Le spese per consumi finali possono a loro volta essere suddivise in alcune voci principali, quali i redditi da lavoro dipendente e le spese per consumi intermedi.

Seguendo la classificazione effettuata dall'Istat nella pubblicazione annuale dei conti delle amministrazioni pubbliche⁸, i consumi intermedi possono poi essere suddivisi tra «consumi intermedi in senso stretto» ed «acquisti da produttori *market*», in base al tipo di utilizzo che viene fatto del bene o servizio.

I consumi intermedi sono definiti dal Sistema europeo dei conti nazionali (Sec95)⁹ quali rappresentanti del valore dei beni e servizi consumati come *input* nel processo produttivo escluso il capitale fisso, il cui consumo è registrato come ammortamento. I beni e servizi in questione possono essere sia trasformati che esauriti nel processo produttivo: fra loro rientrano, ad esempio, le spese di manutenzione ordinaria, i servizi di ricerca e sviluppo e di formazione del personale acquistati all'esterno, le spese postali e telefoniche, le spese di rappresentanza, nonché le spese per il pagamento dei canoni di acqua, energia elettrica, gas e telefoni. Infine, i consumi intermedi possono essere suddivisi in «acquisti da produttori *market*» e «consumi intermedi in senso stretto».

In particolare, gli acquisti da produttori *market* riguardano beni e servizi prodotti da produttori non facenti parte delle pubbliche amministrazioni e messi a disposizione direttamente ai beneficiari. Questi servizi non necessitano di ulteriori fasi produttive, ma sono resi disponibili per il consumatore finale, il settore delle famiglie, così come acquisiti. La spesa per tali beni e servizi riguarda principalmente le funzioni sanità (spese per l'assistenza farmaceutica e per le prestazioni sanitarie erogate in convenzione) e la protezione sociale. Rientrano, invece, tra i consumi intermedi in senso stretto tutti i beni e i servizi destinati a essere trasformati nel processo produttivo.

D'ora in poi con il termine consumi intermedi si intenderà indicare i consumi intermedi in senso stretto, salvo diversa indicazione¹⁰.

È utile precisare, infine, che i conti nazionali registrano la spesa per consumi intermedi nel momento in cui il bene o il servizio passa effettivamente nella disponibilità di chi lo acquista, per essere impiegato nel processo produttivo.

I redditi da lavoro dipendente, come definiti dall'Istat, indicano il costo sostenuto dai datori di lavoro per la remunerazione dell'attività prestata alle proprie dipendenze dai lavoratori. I redditi da lavoro dipendente risultano composti dalle retribuzioni lorde e dai contributi sociali effettivi e/o figurativi. Sempre in base alle definizioni dell'Istat, le retribuzioni lorde includono gli stipendi, i salari e le competenze accessorie corrisposti ai lavoratori dipendenti, al lordo delle trattenute erariali e previdenziali a loro carico.

La figura 2.6 mostra l'andamento fra il 2000 ed il 2009 di tali voci di spesa per la pubblica amministrazione nel suo complesso: in particolare, le retribuzioni lorde sono passate da 87.202 a 121.650 milioni, con un aumento del 39,5% (ma avevano toccato il valore record di 121.857 milioni nel 2008); le spese per l'acquisto di beni e servizi prodotti da produttori *market* sono passati da 27.541 a 44.481 milioni, facendo segnare un incremento del 61,5%; le spese dovute ai consumi intermedi, infine, sono passate da 59.853 a 92.718 milioni, con una crescita del 54,9%. In tutti e tre i casi la crescita è più accentuata nei primi anni del periodo preso in esame, vale a dire fra il 2000 ed il 2006, mentre, con l'unica eccezione delle spese per acquisto di beni da produttori *market* (aumentati del 5,8% nel solo periodo compreso fra il 2007 ed il 2009), si attenua negli ultimi tre anni.

Se il dato quantitativo sulla spesa per consumi finali mostra una crescita piuttosto marcata, il dato qualitativo relativo alla sua composizione mostra come, nel periodo 2000 – 2009, non ci siano stati cambiamenti di rilievo.

La tabella 2.1 illustra la composizione della spesa per consumi finali nel caso della pubblica amministrazione nel suo complesso e suddivisa per tipologie di soggetti (amministrazioni centrali, amministrazioni locali, enti di previdenza, Stato, regioni, province e comuni): le voci principali sono rappresentate da a) redditi da lavoro dipendente, b) acquisti di beni e servizi prodotti da

⁸ Si veda Istat, *Conti economici ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche. Anni 1980 – 2009*, cit.

⁹ Regolamento (Ce) n. 2223/96 del Consiglio del 25 Giugno 1996.

¹⁰ Come nel caso del par. 5, in cui si tratteranno le convenzioni Consip.

produttori *market*, c) consumi intermedi e da d) altro, che rappresenta una voce residuale. All'interno della voce relativa ai redditi da lavoro dipendente è possibile a sua volta individuare la voce «retribuzioni lorde».

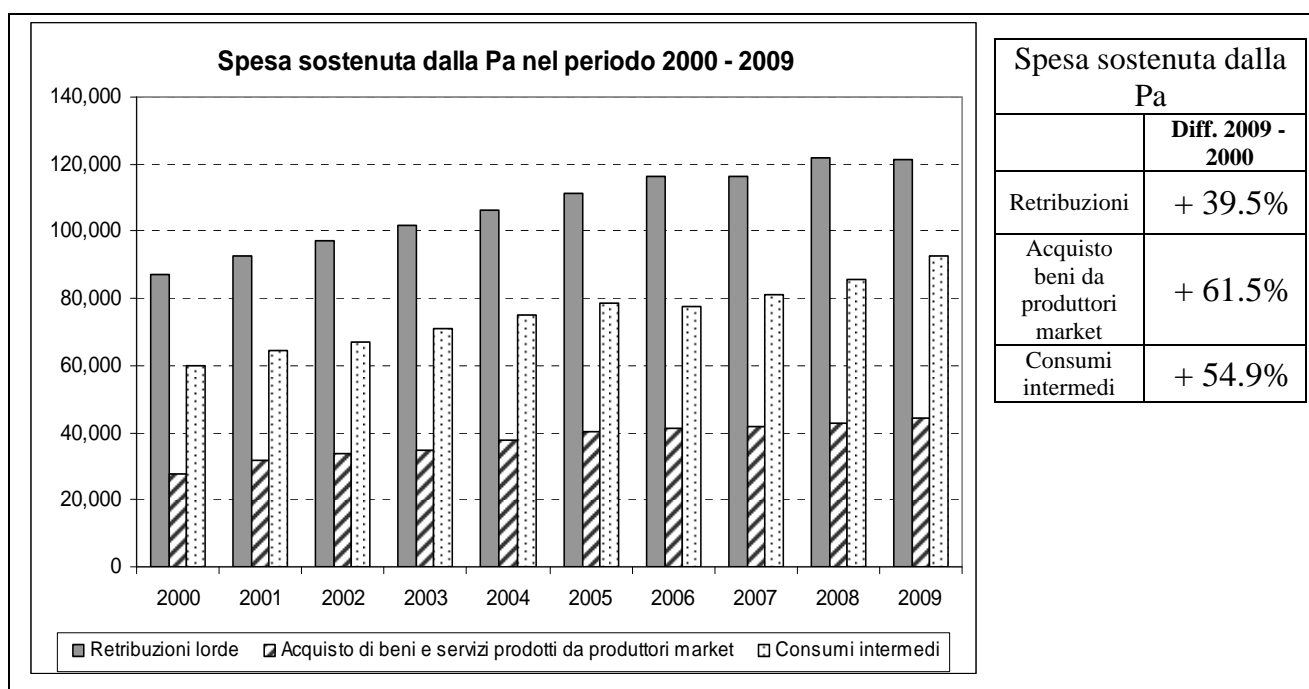


Fig. 2.6 Spesa della Pa per retribuzioni, consumi intermedi e acquisto di beni da produttori market nel periodo 2000-2009.
Fonte: Istat, Conti economici delle amministrazioni pubbliche, 2010

La parte più consistente della spesa per consumi finali è da attribuire molto spesso ai redditi da lavoro dipendente: costituiscono eccezioni le amministrazioni locali (in cui il peso dei redditi si attesta al 38,6%) e fra queste, in particolare, le province (al 30,4%, nel 2009)¹¹. In ogni caso, la composizione della spesa non subisce eccessivi cambiamenti nel corso dei 9 anni esaminati, se si fa eccezione per quella sostenuta dai comuni, in cui i redditi da lavoro dipendente passano dal 46,2% del 2000 al 38,4% del 2009, e i consumi intermedi dal 62,9% al 55,3%.

Tab. 2.1 *Composizione della spesa per consumi finali per la Pa nel suo complesso e suddivisa per tipologia di soggetto (anni 2000 e 2009)*

Voci di spesa	Amministrazioni pubbliche		Amministrazioni centrali		Amministrazioni locali		Enti di previdenza	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009
a) Redditi da lavoro dipendente	56,6%	52,3%	72,1%	71,1%	43,9%	38,6%	53,4%	54,6%
- Retribuzioni lorde	39,7%	37,1%	48,1%	47,9%	33,1%	29,3%	33,5%	33,9%
b) Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	12,5%	13,6%	0,4%	0,5%	22,9%	23,4%	3,0%	4,7%
c) Consumi intermedi	27,2%	28,3%	18,9%	19,5%	33,5%	34,3%	42,9%	39,8%
d) Altro	3,7%	5,8%	8,6%	8,9%	-0,3%	3,7%	0,7%	0,9%
Spesa per consumi finali (a+b+c+d)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

¹¹ La tabella presenta alcuni valori negativi, dovuti al fatto che vengono registrati fra i costi per consumi intermedi anche quelli relativi a beni o servizi che vengono poi venduti sul mercato ad un prezzo superiore al loro costo di produzione. In tal caso, l'Istat registra il dato fra i costi ma con segno negativo.

Voci di spesa	Stato		Regioni		Province		Comuni	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009
a) Redditi da lavoro dipendente	77,5%	75,1%	44,9%	41,7%	33,7%	30,4%	46,2%	38,4%
- <i>Retribuzioni lorde</i>	51,4%	50,3%	33,2%	31,2%	26,8%	24,5%	34,9%	29,4%
b) Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	0,4%	0,5%	4,4%	4,7%	0,0%	0,0%	4,5%	5,0%
c) Consumi intermedi	16,1%	18,1%	32,0%	32,6%	47,8%	51,9%	62,9%	55,3%
d) Altro	6,0%	6,3%	18,7%	20,9%	18,5%	17,6%	-13,5%	1,3%
Spesa per consumi finali (a+b+c+d)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Istat, Conti economici delle amministrazioni pubbliche, 2010

4.2 L'acquisto di beni da produttori market

In questo e nei prossimi due paragrafi focalizzeremo l'attenzione sulle tre principali voci che compongono la spesa per consumi finali, vale a dire l'acquisto di beni e servizi prodotti da produttori *market*, i redditi da lavoro dipendente e i consumi intermedi, esaminandoli singolarmente.

La prima voce di spesa esaminata è quella relativa all'acquisto di beni da produttori *market* che, come detto, rappresenta la spesa relativa all'assistenza farmaceutica e alle prestazioni sanitarie erogate in convenzione, nonché per la spesa per la protezione sociale: la prima di queste componenti rappresenta la componente di gran lunga più rilevante.

Com'è facile immaginare, tale particolare voce di spesa viene sostenuta principalmente dagli enti sanitari locali, quali Asl, aziende ospedaliere e policlinici universitari (tabella 2.2), cui è imputabile oltre il 92% dell'ammontare totale; in seconda battuta troviamo i comuni, cui è attribuito poco meno del 5% delle spese totali, che sostengono prevalentemente spese relative a servizi di protezione sociale (quali asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori e realizzazione e mantenimenti di strutture di ricovero per anziani).

Fra il 2000 ed il 2009, la crescita complessiva della spesa per medicinali e servizi di protezione sociale è stata del 62,4%, con una crescita media annua di circa il 7%, in linea con la crescita media annua fatta registrare nel decennio 1995 – 2005¹².

Analizzando, poi, le singole tipologie di soggetti, si può apprezzare come la crescita sia stata più marcata per lo Stato (+83,7%), le cui spese sono passate da 350 a 643 milioni, mentre le regioni, i comuni e gli enti sanitari locali hanno visto un aumento delle spese di poco superiore al 60%. In particolare, le regioni sono passate da 422 a 684 milioni di euro di spesa (+38,6%), i comuni da 1.294 a 2.111 milioni di euro (+63,1%) e, infine, gli enti sanitari locali da 25,3 a 39,5 miliardi di euro (+61,7%).

L'incremento che ha riguardato gli enti sanitari locali, però, non è stato uniforme: infatti, mentre nei cinque anni che intercorrono fra il 2000 ed il 2005 l'aumento è stato del 47,1%, nei quattro anni successivi, fra il 2005 ed il 2009, la spesa è incrementata, complessivamente, dell'11,2%, facendo segnare un deciso rallentamento nel trend di crescita (figura 2.7).

Anche nel caso dello Stato la crescita della spesa è avvenuta su ritmi che non sono stati costanti negli anni e, com'è possibile vedere dalla figura 2.8, l'aumento più repentino si è avuto fra

¹² Per un'analisi dei trend di crescita della spesa per acquisti di beni e servizi si rimanda a G. Oliva, *Esternalizzazioni e andamenti (storici e prospettici) della spesa delle pubbliche amministrazioni per acquisti di beni e servizi*, in *Primo Rapporto sulle esternalizzazioni nelle pubbliche amministrazioni*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2007, pp. 65-116.

il 2000 ed il 2003, con un incremento del 56,3%; nei sei anni successivi, invece, l'aumento è stato sensibilmente più ridotto, attestandosi al 17,6%.

Per quanto riguarda gli altri enti locali, se per i comuni l'aumento è stato più omogeneo nel corso degli anni, nel caso delle regioni la spesa ha toccato un primo picco nel 2004, in cui si sono raggiunti i 601 milioni di spesa, e, dopo un periodo di relativa stabilità, si è avuta una nuova impennata nel 2009, in cui si è toccata la cifra record di 684 milioni di euro.

Le province, invece, non sostengono questo genere di spesa.

Tab. 2.2 Spese per acquisto da produttori market nel periodo 2000-2009 (milioni di euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Differenze 2000 - 2009
Stato	350	418	468	547	518	522	572	572	619	643	+83.7%
Altre amm. centrali	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
Regioni	422	464	500	567	601	544	537	573	585	684	+62.1%
Province	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
Comuni	1.294	1.391	1.526	1.556	1.612	1.666	1.733	1.878	1.999	2.111	+63.1%
Enti sanitari locali	25.331	29.233	31.042	31.921	34.974	37.258	38.188	38.691	39.506	40.968	+61.7%
Altre amm. locali	0	0	0	16	17	18	66	70	70	75	-
Totale	27.397	31.506	33.536	34.607	37.722	40.008	41.096	41.784	42.779	44.481	+62.4%
- di cui: spese per prestazioni sanitarie erogate in convenzione	26.334	30.036	31.263	32.230	35.289	37.567	38.529	38.992	39.850	-	+51.3%
- di cui: spese per protezione sociale	1.063	1.470	2.273	2.377	2.433	2.441	2.567	2.792	2.929	-	+175,5%

Fonte: Istat, Conti economici delle amministrazioni pubbliche, 2010¹³

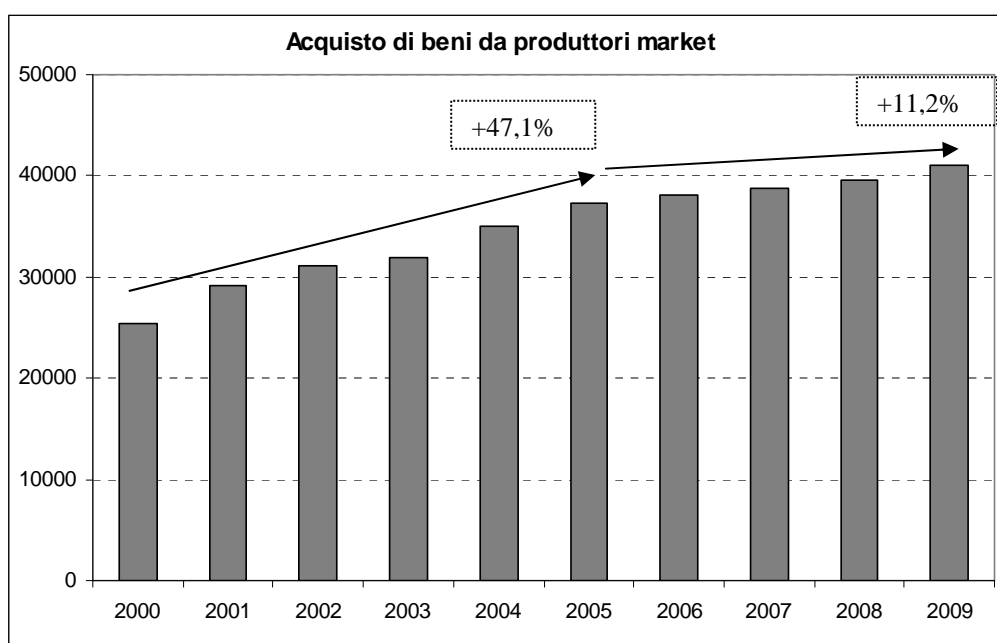


Fig. 2.7 Acquisto di beni da produttori market da parte degli enti sanitari locali, in milioni di euro

Fonte: Istat, Conti economici delle amministrazioni pubbliche, 2010

¹³ I dati relativi alle spese per prestazioni sanitarie e per protezione sociale sono tratte dalle *Elaborazioni su dati ISTAT pubblicati in Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche*, citato in Servizio del bilancio del Senato, "La spesa per consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche", *Elementi di documentazione*, p. 9, n. 18, luglio 2009

Tutti i grafici mostrano, quindi, che il trend crescente di medio e lungo periodo può essere «spacchettato» in sottoperiodi di due o tre anni che risentono fortemente degli interventi normativi che di volta in volta hanno riguardato il settore sanitario. In particolare, il 2000 ed il 2001 risentono ancora dei provvedimenti che a partire dal 1998 hanno ampliato le prestazioni garantite dal Servizio sanitario nazionale e ridotto la partecipazione dei cittadini alla spesa farmaceutica; il periodo successivo, fra il 2002 ed il 2003, è invece caratterizzato da una sostanziale stabilità della spesa, ottenuta, da un lato, attraverso norme volte al contenimento del prezzo dei farmaci (come ad esempio il decreto sul prezzo dei farmaci dell'aprile del 2002, la riclassificazione di alcune tipologie di farmaco e la loro distribuzione) e, dall'altro, per mezzo dell'introduzione di ticket regionali da parte di alcune regioni; il nuovo rallentamento del 2007 e del 2008 è invece imputabile ad un ulteriore contenimento della spesa farmaceutica convenzionata¹⁴.

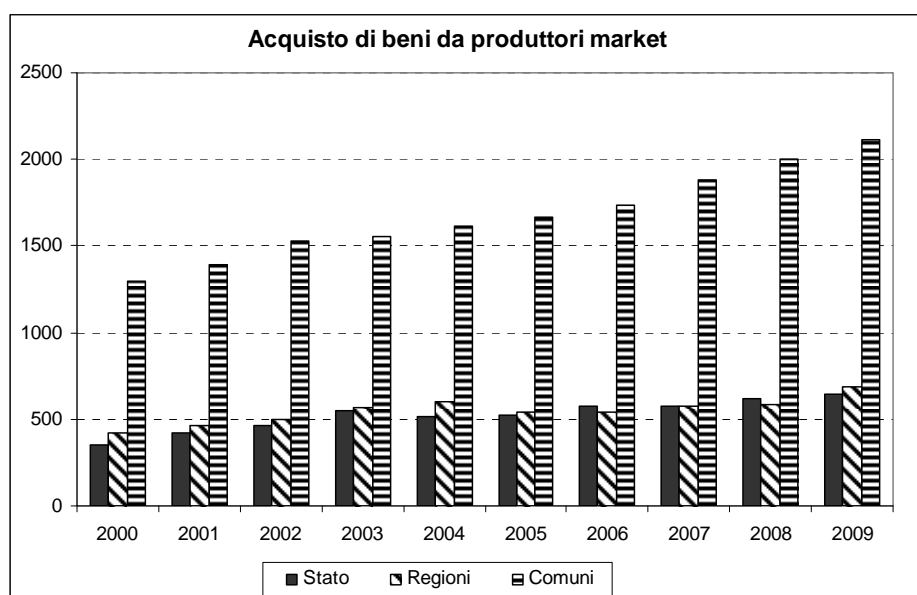


Fig. 2.8 Acquisto di beni da produttori *market* da parte di Stato, regioni e comuni, in milioni di euro
 Fonte: Istat, *Conti economici delle amministrazioni pubbliche*, 2010

In generale, dall'osservazione di questi dati è possibile affermare dunque che il rallentamento della spesa sanitaria in alcuni anni è stato possibile solo grazie a specifici provvedimenti normativi che hanno riguardato la spesa farmaceutica, e non grazie al raggiungimento degli obiettivi – regolarmente disattesi – che, a partire dal 2001, sono stati fissati in sede di Conferenza Stato-regioni¹⁵. Eppure, a giudizio di diverse e autorevoli istituzioni¹⁶, non mancano in questo comparto margini di miglioramento; anzi, si potrebbe forse dire che è proprio questa voce di spesa che necessita degli interventi maggiori per ridurre le proprie dinamiche espansive. Di seguito si daranno alcuni brevi spunti, senza peraltro entrare nel dettaglio delle voci che vanno a comporre tale tipologia di spesa, che esula dalle finalità di questo capitolo¹⁷.

¹⁴ M.R. Marino, S. Somigliano e P. Rizza, *I conti pubblici nel decennio 1998 - 2007: fattori temporanei, tendenze di medio periodo, misure discrezionali*, in «Economia Pubblica», n. 1-2, 2008, p. 163.

¹⁵ *Ibidem*, p. 164.

¹⁶ Banca d'Italia, *Relazione annuale 2009*, cit., p. 154.

¹⁷ Per una analisi più approfondita delle spese di *procurement* nelle aziende sanitarie pubbliche si rimanda al contributo di E. Pintus contenuto in questo volume.

In primo luogo, si evidenzia come la maggiore responsabilizzazione delle regioni non abbia dato, finora, (ovunque) i frutti sperati. Sembrerebbe che i modelli di centralizzazione delle spesa sanitaria funzionino meglio nelle regioni finanziariamente più stabili, in cui è meno stringente l'esigenza di rispettare il patto di stabilità interno: le regioni maggiormente in difficoltà, infatti, faticano ad organizzare modelli di acquisto centralizzato che necessitano di stanziamenti economici non irrilevanti e che dovrebbero essere finanziati incidendo in modo sostanziale sulle compartecipazioni fiscali. In altre parole, «il condizionamento finanziario grava sulla garanzia del servizio sanitario e, giocoforza, sulla sua capacità di realizzare forme di gestione efficienti», creando grosse difficoltà alle regioni che godono di minore capacità contributiva¹⁸.

Detto ciò, la scelta di puntare su un modello di intervento pubblico incentrato sull'attribuzione delle responsabilità a livello regionale, sia per l'erogazione materiale dei servizi sia per la gestione delle risorse, appare ormai un percorso tracciato e irreversibile, tanto da far assumere alla sanità pubblica un'articolazione, di fatto, già federalista. Per questo, già nel breve periodo è auspicabile che le stesse regioni siano chiamate a giocare un ruolo chiave nella discussione ed approvazione di programmi di *policy* dei sottolivelli di governo, allo scopo di renderli in linea con i vincoli macrofinanziari definiti dallo Stato¹⁹.

In secondo luogo, si possono implementare migliori scelte organizzative e gestionali, introducendo migliorie nelle modalità di fornitura dei servizi e nell'organizzazione delle reti di distribuzione, capaci di far ottenere risparmi apprezzabili²⁰.

In terzo luogo, appare importante, in un sistema basato su pagamenti per le singole prestazioni fornite, che anche le aziende ospedaliere pubbliche adottino integralmente e senza gli adattamenti oggi consentiti il modello di bilancio imposto dal codice civile ai privati, affinché possa svilupparsi competizione tra i grandi ospedali e i centri privati di eccellenza che erogano prestazioni sanitarie. La scarsa competizione fra le strutture sanitarie, infatti, disincentiva inevitabilmente la ricerca di forme più efficienti di acquisto di beni e servizi sanitari²¹.

4.3 I costi relativi alla retribuzioni

Un'altra importante voce che compone i consumi finali è quella relativa ai redditi da lavoro e alle retribuzioni lorde, che analizzeremo in questo paragrafo. Per ciò che riguarda i dipendenti dello Stato, la figura 2.9 mostra come fra il 2000 ed il 2009 siano aumentate sia i redditi da lavoro dipendente, sia le retribuzioni lorde: i primi sono passati dai 68.014 milioni del 2000 ai 92.659 milioni del 2009, facendo segnare un incremento del 36,2%; le retribuzioni lorde, che dei redditi costituiscono un sottogruppo, quello relativo agli stipendi, sono passati invece dai 45.134 milioni del 2000 ai 62.088 milioni del 2009, aumentando del 37,6%.

¹⁸ G. Romeo, *Il contenimento della spesa nei servizi sanitari regionali: la razionalizzazione del sistema degli acquisti*, in «Le Regioni», n. 3-4, 2009, p. 579.

¹⁹ Le regioni potrebbero infatti coordinare gli enti locali sottesi allo scopo di realizzare un bilancio e un Dpef consolidati a livello regionale che svolgano il ruolo di documenti formali in cui la regione si assume delle responsabilità, e non meri aggregati statistici costruiti *ex-post*. Cfr. F. Pammolli, C. Salerno, *La sanità in Italia*, in «Rapporto», Cerm, 2008, n. 1.

²⁰ Banca d'Italia, *Relazione annuale 2009*, cit., p. 154.

²¹ A. Catricalà, *Presentazione della Relazione annuale*, Roma, 2010, p. 8.

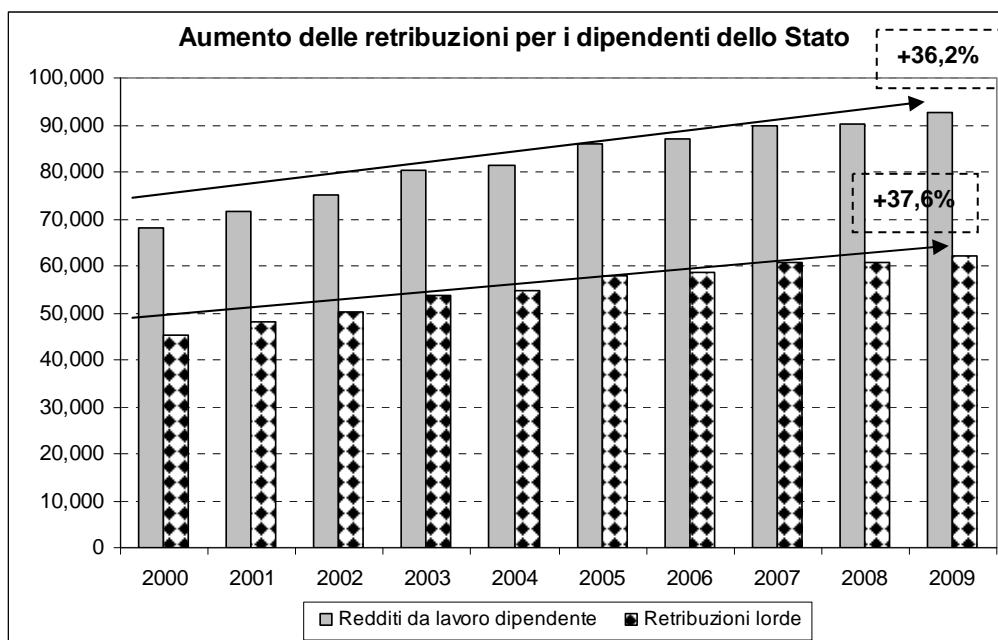


Fig. 2.9 Andamento dei redditi da lavoro dipendente e delle retribuzioni lorde per i dipendenti dello Stato, in milioni di euro

Fonte: Istat, Conti economici delle amministrazioni pubbliche, 2010

Per ciò che riguarda le altre amministrazioni (figura 2.10), i redditi da lavoro dipendente sono aumentati in tutti gli enti pubblici territoriali, ma gli aumenti più marcati sono stati fatti registrare nella province, con un +70,3% (facendo lievitare il monte spese da 1.387 a 2.362 milioni di euro); i comuni sono stati invece quelli in cui l'aumento si è mantenuto più contenuto, fermandosi al 22,7% (da 13.307 a 16.331 milioni); le regioni, infine, hanno visto un aumento dei redditi dei loro dipendenti del 40,5% (da 4.315 a 6.064 milioni). Dallo stesso grafico è possibile notare, tuttavia, come a partire dal 2006 la crescita dei redditi attraverso un generale periodo di stallo – più marcato per province e comuni – che testimonia i primi effetti delle politiche di contenimento della spesa per il personale degli ultimi anni.

Anche le retribuzioni lorde hanno subito nel periodo preso in considerazione degli aumenti, la cui entità varia a seconda degli enti presi a riferimento, con andamenti non dissimili rispetto alla voce precedente: anche in questo caso, gli aumenti più marcati sono stati fatti registrare dalle province, con un +72,7%; nei comuni, invece, gli aumenti sono stati più contenuti, con un incremento del 24,5% (e con una riduzione della spesa fra il 2008 ed il 2009, anno in cui si è tornati ai livelli prossimi a quelli del 2005); infine, le regioni hanno visto lievitare le retribuzioni dei propri dipendenti del 42,2% (figura 2.11).

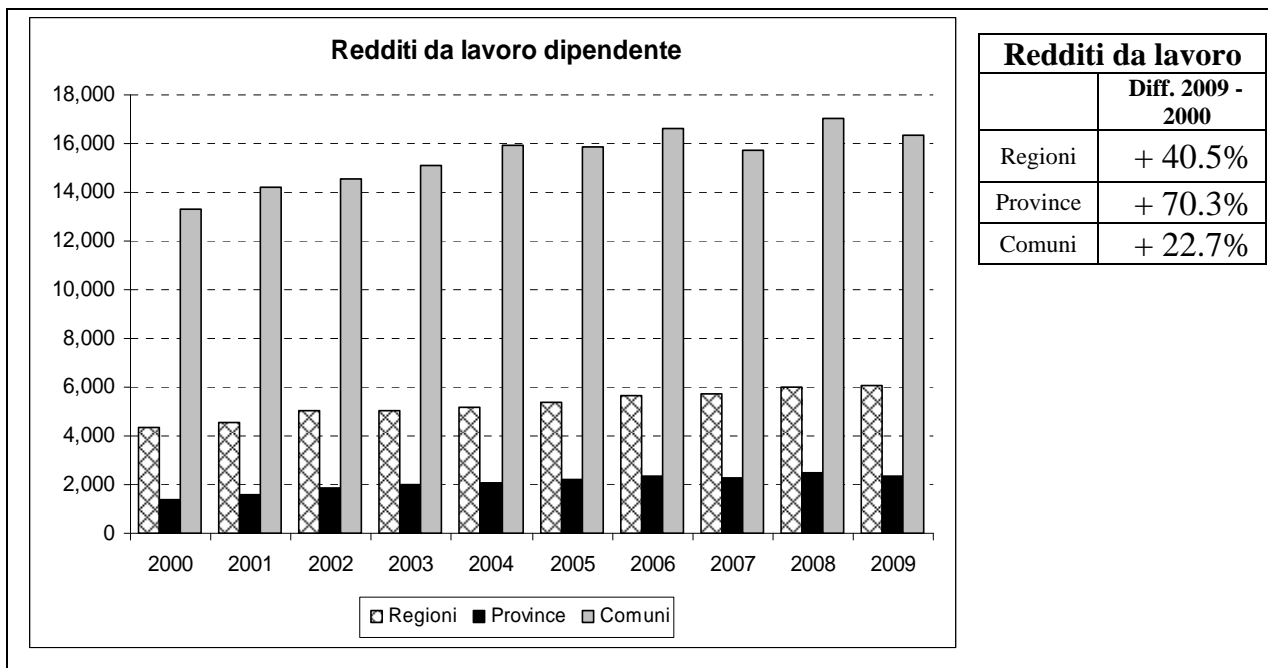


Fig. 2.10 Andamento dei redditi da lavoro dipendente negli enti territoriali, in milioni di euro
Fonte: Istat, Conti economici delle amministrazioni pubbliche, 2010

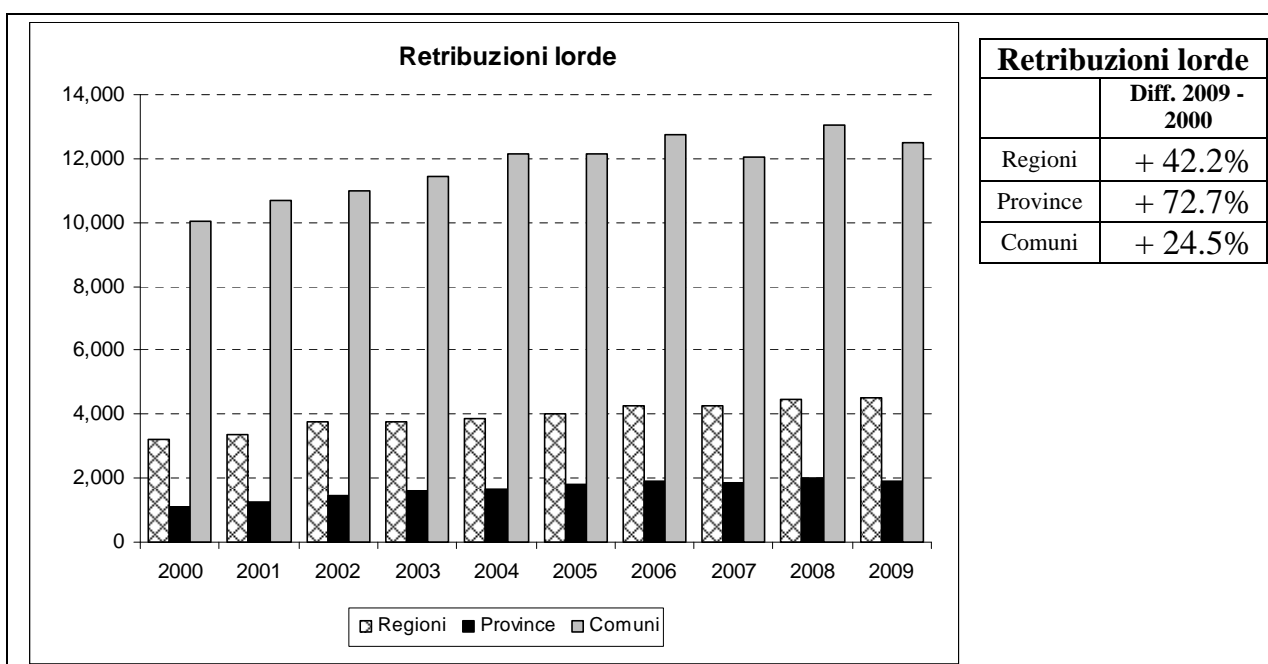


Fig. 2.11 Andamento delle retribuzioni lorde negli enti territoriali, in milioni di euro
Fonte: Istat, Conti economici delle amministrazioni pubbliche, 2010

L'andamento relativo ai costi sostenuti dalle province risulta quindi il più accentuato ma, in questo caso, larga parte di tale incremento è spiegato dal trasferimento di funzioni in precedenza attribuite allo Stato e alle regioni e dal conseguente aumento delle forze lavoro. Il numero dei dipendenti in forza alle province è infatti passato da 51.152 unità nel 2000 alle 61.693 del 2002, stabilizzandosi poi su questi livelli negli anni successivi; inoltre, nello stesso periodo aumenta anche

il numero dei dipendenti laureati e in categoria D²². A conferma di ciò, anche l'aumento di oltre l'80% delle retribuzioni lorde è spiegato in gran parte dall'aumento avvenuto fra il 2000 ed il 2004, che ne giustifica da solo circa due terzi (in particolare, l'aumento è stato del 51%). Torneremo su questo argomento nel paragrafo dedicato ai consumi intermedi.

Da rilevare come il trend di crescita delle retribuzioni non sia lineare, ma presenti piuttosto degli aumenti più accentuati con cadenza biennale: sull'andamento delle spese annue per il personale incidono infatti, in modo considerevole, gli oneri per competenze arretrate relative ad anni precedenti a quello di pagamento e dovute in massima parte ai rinnovi contrattuali di tardiva sottoscrizione²³.

La spesa relativa alle retribuzioni, pur con delle differenze messe in rilievo dai grafici precedenti, è dunque aumentata a tutti i livelli della pubblica amministrazione. Le tabelle 2.3 e 2.4 mostrano che tale aumento è dovuto all'aumento della retribuzione media per dipendente, e non all'incremento dei dipendenti stessi.

Infatti, se si prende a riferimento il totale dei dipendenti pubblici (tabella 2.3) si nota come in tutta la pubblica amministrazione il loro numero, fra il 2000 ed il 2008²⁴, sia aumentato del 2,5%, in virtù dell'aumento fatto registrare dalle amministrazioni centrali (+2,6%) e da quelle locali (+2,4%), mentre gli enti di previdenza, che contribuiscono solo per l'1,5% degli addetti totali della Pa, hanno visto una riduzione del 2,7% del proprio personale. Inoltre, vale la pena notare che in base ai dati pubblicati dall'Istat, il numero dei dipendenti nella pubblica amministrazione ha raggiunto il picco massimo nel 2006, quando ha toccato i 3,635 milioni, mentre negli ultimi due anni il numero è andato progressivamente riducendosi, fino ai 3,611 milioni del 2008.

Se si prendono in considerazione i soli dipendenti a tempo indeterminato²⁵ è possibile notare come il loro numero sia rimasto sostanzialmente stabile fra il 2001 ed il 2008 (manca il dato relativo al 2000), passando da 3,382 a 3,375 milioni, con una flessione di appena lo 0,2%. Anche in questo caso il picco lo ha fatto segnare il 2006, con 3,392 milioni di dipendenti.

Per ciò che riguarda, invece, le retribuzioni pro-capite, la stessa tabella mostra come l'incremento medio per i dipendenti di tutta la Pa nel loro complesso sia stato del 36,4%, grazie al quale si è passati dai 24.741 del 2000 ai 33.746 euro del 2008; anche in questo caso, è possibile individuare delle differenze fra amministrazioni centrali (+33,1%), locali (+40,2%) ed enti di previdenza (+41%). Tali incrementi spiegano quasi per intero l'aumento della spesa complessiva per le retribuzioni sostenuta dalle varie amministrazioni, attestatasi al 36,6% per le amministrazioni centrali, al 43,6% per quelle locali e al 37,3% per gli enti di previdenza (tabella 2.4²⁶).

Trova inoltre conferma il fatto che la contrattazione a due livelli conduce la dinamica retributiva del pubblico impiego ad una divaricazione fra livello centrale e livello locale, a vantaggio di quest'ultimo²⁷.

²² Unione province d'Italia, *Breve presentazione dell'evoluzione istituzionale e finanziaria delle province italiane*, cit., p. 22.

²³ Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 2006 – 2007 – 2008*, Roma, 2009, disponibile sul sito <http://www.contoannuale.tesoro.it/sicoSito/index.jsp>

²⁴ Al momento di andare in stampa non erano disponibili i dati della Ragioneria generale dello Stato relativi al 2009.

²⁵ Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 2006 – 2007 – 2008*, cit.

²⁶ Poiché i dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato relativi al numero di dipendenti delle pubbliche amministrazioni arrivano fino al 2008, in questa tabella, per motivi di uniformità, si è preferito prendere tale anno come termine ultimo di confronto anche per i dati sulle retribuzioni, benché fossero disponibili anche dati relativi al 2009.

²⁷ Infatti, «ad una dinamica relativamente contenuta delle retribuzioni fisse, da contratto nazionale, si è contrapposta una crescita sostenuta delle competenze accessorie e le progressioni di carriera, da contratto integrativo. Mentre i rinnovi contrattuali dello Stato sono fissati in Legge finanziaria, la crescita delle retribuzioni del personale delle amministrazioni locali è posta a carico dei bilanci delle stesse amministrazioni. Se, da un lato, questo procedimento è conforme all'idea di federalismo, cioè di un'effettiva autonomia gestionale a livello locale, dall'altro non ha impedito che questo comportasse una dinamica retributiva più accentuata a livello locale rispetto al livello centrale». A. Petretto, *La riforma della Pubblica amministrazione in Italia secondo un approccio* Industrial Organization, in «Mercato Concorrenza Regole», 2008, n.1, p. 95.

Tab. 2.3 *Unità di lavoro e retribuzione media pro-capite nel periodo 2000 – 2008*

	Unità di lavoro (migliaia di unità)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Diff '00 / '08
Amministrazioni centrali	1.975	2.019	2.035	2.048	2.039	2.051	2.049	2.034	2.026	2.6%
Amministrazioni locali	1.492	1.492	1.502	1.511	1.517	1.522	1.529	1.528	1.529	2.4%
Enti di previdenza	56,5	57,7	57,2	59,0	58,4	57,7	56,9	55,6	55,0	-2.7%
Tot. Amm. pubbl. (totale)	3.524	3.569	3.594	3.618	3.614	3.631	3.635	3.618	3.611	2.5%
Tot. Amm. pubbl. (tempo ind.)	-	3.382	3.389	3.359	3.359	3.369	3.392	3.366	3.375	-0.2%
	Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Diff '00 / '08
Amministrazioni centrali	23,572	24,531	25,486	26,941	27,632	29,022	29,596	30,809	31,378	33.1%
Amministrazioni locali	26,155	27,898	28,832	29,388	31,485	32,555	34,887	33,797	36,666	40.2%
Enti di previdenza	28,248	30,295	32,465	34,678	33,955	35,217	39,754	40,198	39,836	41.0%
Tot. Amm. pubbliche	24,741	26,032	26,996	28,089	29,351	30,601	31,981	32,215	33,746	36.4%

Fonte: Ragioneria generale dello Stato, Conto annuale 2006 – 2007 – 2008

Tab. 2.4 *Spesa complessiva per le retribuzioni lorde dei dipendenti pubblici (milioni di euro)*

Retribuzioni lorde	2000	2008	Diff. '00 – '08
Amministrazioni centrali	46,565	63,596	+36.6%
Amministrazioni locali	39,041	56,070	+43.6%
Enti di previdenza	1,596	2,191	+37.3%
Tot. Amministrazioni pubbliche	87,202	121,857	+39.7%

Fonte: Istat, Conti economici delle amministrazioni pubbliche, 2010

I dati relativi ai dipendenti della pubblica amministrazione, e in particolare quelli a tempo indeterminato, sembrano quindi smentire la messa in atto di un processo di snellimento degli apparati amministrativi, anche se fra il 2006 ed il 2008 sembra registrarsi una lieve inversione di tendenza che ha portato ad una riduzione complessiva del personale di circa 24.000 unità; tale riduzione è peraltro imputabile quasi totalmente alle amministrazioni centrali e in piccola parte agli enti di previdenza, mentre le amministrazioni locali, nello stesso periodo, vedono il numero dei loro dipendenti mantenersi stabile a circa 1.529.000. Inoltre, poiché nello stesso periodo i dipendenti a tempo indeterminato si sono ridotti di circa 17.000 unità, è possibile stimare che la riduzione di altri 7.000 dipendenti pubblici abbia riguardato lavoratori a tempo determinato o interinali, e sia da collocare almeno in parte all'interno del processo di stabilizzazione del personale precario in atto in questi ultimi anni²⁸.

L'effetto combinato della riduzione dei dipendenti nelle amministrazioni centrali e dell'aumento di quelli nelle amministrazioni locali sembrerebbe quindi in linea con quanto visto per le sole province, confermando che a partire dal 2004/2005 si sono finalmente cominciati a vedere gli effetti del processo di decentramento amministrativo innescato dalla legislazione Bassanini (l.

²⁸ Ragioneria generale dello Stato, Conto annuale 2006 – 2007 – 2008, cit.

59/97) che, sulla base delle stime dell'ISAE, avrebbe dovuto vedere assegnate agli enti territoriali oltre 20.000 dipendenti pubblici²⁹.

Peraltro, nemmeno la crescente informatizzazione della Pa sembra essere una leva sufficiente a ridurre le esigenze di personale. In base ai dati pubblicati dal Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, infatti, aumenta progressivamente il numero di pc installati presso le amministrazioni centrali e presso gli enti pubblici, cresciuti, rispettivamente, del 53,6% e dell'11,1% fra il 2000 ed il 2008³⁰ e giunti ormai oltre la soglia del mezzo milione; cresce anche il livello di copertura complessivo (ossia, il rapporto tra personal computer desktop e dipendenti informatizzabili), che nel 2008 ha raggiunto complessivamente il 95%, grazie al 93% delle amministrazioni centrali e al 110% degli enti pubblici (tabella 2.5). Ciò significa che ormai quasi tutti i dipendenti potenzialmente informatizzabili hanno a loro disposizione un pc sul posto di lavoro, anche se a livello di amministrazioni locali si registrano ancora marcate differenze fra un'area e l'altra del Paese³¹.

I dati sugli impegni di spesa per beni e servizi informatici sembrano confermare che il processo di informatizzazione della Pa si trova in una fase avanzata: gli impegni di spesa per l'acquisto di beni e servizi informatici fra il 2000 ed il 2008 si sono ridotti del 12,2%, anche se questo dato complessivo risente del calo del 22,9% fatto segnare dalle amministrazioni centrali, non compensato dall'aumento del 24,9% degli enti pubblici locali (tabella 2.6).

Anche il rapporto fra la spesa per beni e servizi informatici e dipendenti fa segnare una riduzione del 48,6%, passando dai 5.330 euro del 2000 ai 2.740 euro del 2008; tale riduzione, che riguarda in modo più o meno accentuato sia le amministrazioni centrali (-52,4%) sia gli enti pubblici (-32,6%), risente comunque del netto crollo che gli impegni di spesa hanno avuto fra il 2000 ed il 2001. Nel periodo successivo, invece, gli impegni di spesa fatti registrare mediamente per ciascun dipendente sono rimasti sostanzialmente costanti.

Tab. 2.5 Numero di pc installati e livello di copertura rapporto fra postazioni

Numero di pc installati										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Diff '00 - '08
Ammin. centrali	288,838	294,771	337,558	348,921	380,231	390,259	406,211	412,825	443,618	+53.6%
Enti pubblici	68,920	69,924	76,347	78,292	78,636	79,070	81,182	78,657	76,540	+11.1%
<i>Tot. Amm. centrali ed enti pubblici</i>	<i>357,758</i>	<i>364,695</i>	<i>413,905</i>	<i>427,213</i>	<i>458,867</i>	<i>469,329</i>	<i>487,393</i>	<i>491,482</i>	<i>520,158</i>	<i>+45.4%</i>
Rapporto fra postazioni di lavoro e dipendenti informatizzabili										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Diff '00 - '08
Ammin. centrali	0.69	0.75	0.83	0.77	0.83	0.83	0.85	0.87	0.93	+34.8%
Enti pubblici	0.92	1.01	1.08	1.09	1	1.01	1.06	1.1	1.1	+19.6%
<i>Tot. Amm. centrali ed enti pubblici</i>	<i>0.73</i>	<i>0.79</i>	<i>0.87</i>	<i>0.81</i>	<i>0.85</i>	<i>0.85</i>	<i>0.88</i>	<i>0.9</i>	<i>0.95</i>	<i>+30.1%</i>

²⁹ Fino al 2005, in base ai dati pubblicati dall'Istat, il decentramento amministrativo non sembrava infatti aver prodotto gli effetti sperati sulla ripartizione del personale all'interno della Pa. Si veda sul punto A. Petretto, *La riforma della Pubblica amministrazione in Italia secondo un approccio* Industrial Organization, cit., p. 93.

³⁰ Cnipa, *Relazione annuale sullo stato dell'ICT nella pubblica amministrazione centrale*, Roma, vari anni.

³¹ Se, infatti, i comuni di grandi dimensioni risultano ovunque più informatizzati rispetto a quelli di piccole e medie dimensioni, ci sono regioni come la Toscana, l'Emilia Romagna, le Marche, il Friuli Venezia Giulia e il Trentino in cui i comuni risultano, nel loro complesso, mediamente più informatizzati che nelle altre regioni, e ciò vale sia per gli uffici di *back office* che per quelli di *front office*. Si veda sul punto D. Arduini *et al.*, *L'innovazione nelle amministrazioni pubbliche. Evidenza sulla diffusione dell'E-government in Italia*, in «Economia e politica industriale», 2008, n. 2, pp. 173-186.

Tab.2.6 Alcuni indicatori relativi alla spesa per beni e servizi informatici

Rapporto fra spesa informatica e dipendenti (migliaia di euro)										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Diff '00 - '08
Ammin. centrali	4.64	2.17	2.35	2.42	2.34	1.96	2.18	2.20	2.21	-52.4%
Enti pubblici	12.88	8.22	7.83	6.41	7.29	7.41	8.03	8.43	8.68	-32.6%
<i>Tot. Amm. centrali ed enti pubblici</i>	<i>5.33</i>	<i>2.67</i>	<i>2.81</i>	<i>2.79</i>	<i>2.79</i>	<i>2.44</i>	<i>2.69</i>	<i>2.73</i>	<i>2.74</i>	<i>-48.6%</i>
Impegni di spesa per beni e servizi informatici (milioni di euro)										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Diff '00 - '08
Ammin. centrali	1,505	1,370	1,471	1,343	1,256	1,198	1,092	1,069	1,160	-22.9%
Enti pubblici	433	543	505	445	473	504	528	528	540	24.9%
<i>Tot. Amm. centrali ed enti pubblici</i>	<i>1,938</i>	<i>1,913</i>	<i>1,975</i>	<i>1,788</i>	<i>1,728</i>	<i>1,702</i>	<i>1,620</i>	<i>1,597</i>	<i>1,701</i>	<i>-12.2%</i>

In generale, la diffusione delle Ict e dell'e-government in Italia appare buona, anche se non mancano margini per ulteriori miglioramenti: in base ai dati pubblicati dal Cnipa, infatti, il 70% di un gruppo selezionato di venti servizi pubblici di base nel 2007 era disponibile *on line*, contro una media Ue a 15 del 68%³². Prendendo a riferimento i Paesi più simili all'Italia per livello di industrializzazione e dimensioni, però, lo scenario appare meno roseo: infatti, se Spagna e Germania si allineano su percentuali uguali (70%), Francia (74%) e soprattutto Gran Bretagna (89%) mostrano livelli di sviluppo dell'e-government più avanzati.

Alla luce di ciò, si deve evidenziare l'importanza di continuare ad investire in Ict per colmare il gap che ancora ci separa da alcuni Paesi più industrializzati. La diffusione dell'informatizzazione all'interno della Pa acquista un'importanza notevole non solo per i vantaggi indiretti di cui godono i cittadini in termini di velocizzazione e snellimento delle procedure e in termini di risparmio per i minori costi sostenuti dalla Pa (per esempio per l'acquisto di carta), ma anche per quelli diretti: si pensi ad esempio ai vantaggi ottenibili nella sanità, dove le nuove soluzioni informatiche offrono la possibilità di condividere le informazioni cliniche individuali in modo da facilitare la cooperazione tra operatori sempre più specializzati e da standardizzare gli interventi sempre più frammentati a causa del numero sempre crescente di strutture sanitarie che un paziente si trova ad affrontare nel suo percorso clinico.

4.4 I consumi intermedi

L'ultima componente della spesa per consumi finali descritta in questo lavoro è quella relativa ai consumi intermedi che, ricordiamo, rappresenta il valore dei beni e servizi consumati (cioè sia trasformati che esauriti) come *input* all'interno del processo produttivo, ad esclusione del capitale fisso.

Come detto fra il 2000 ed il 2009 il valore totale delle spese per consumi intermedi dell'intera Pa è cresciuto del 54,9%. La parte preponderante della spesa è sostenuta dalle amministrazioni locali, e ciò è avvenuto sia nel 2000 (66%) che nel 2009 (68,7%); le amministrazioni centrali sono passate dal 30,5% del 2000 al 28,4% del 2009; gli enti di previdenza, infine, hanno una quota residuale che, in termini relativi, tende a ridursi col tempo (era il 3,4% nel 2000, è il 2,8% nel

³² Cnipa, *Relazione annuale sullo stato dell'ICT nella pubblica amministrazione centrale*, Roma, Roma, 2008, p. 112.

2009). All'interno delle amministrazioni locali, le spese maggiori sono imputabili ai comuni (dal 30,3% del 2000, al 25,4% nel 2009), il cui peso risulta superiore sia alle province che alle regioni (tabella 2.7).

Tab. 2.7 *Spese per consumi intermedi: ripartizione amministrativa (anni 2000 e 2009)*

	2000	2009
Consumi intermedi totali (in milioni di euro)	59.853	92.718
Amm centrali	30,5%	28,4%
Amm locali	66,0%	68,7%
Enti di previdenza	3,4%	2,8%
Totale	100,0%	100,0%
Stato	23,6%	24,1%
Regioni	5,1%	5,1%
Province	3,3%	4,3%
Comuni	30,3%	25,4%
Altre amministrazioni	37,7%	41,1%
Totale	100,0%	100,0%

Fonte: Istat, *Conti economici delle amministrazioni pubbliche, 2010*

Passando ad analizzare i singoli soggetti e il loro trend di spesa, si può notare come lo Stato abbia speso 22.308 milioni di euro nel 2009, con un incremento del 57,7% rispetto al 2000 (figura 2.12); la crescita di questa voce di spesa non è stata però continua e costante, ma ha conosciuto piuttosto un andamento altalenante. In particolare, nel periodo 2000 – 2004 si è avuto un incremento del 39%, che ha portato tale voce a raggiungere nel 2004 l'ammontare record di 19.659 milioni di euro, mentre nei successivi tre anni il trend si è invertito, mostrando una riduzione del 7,7%; infine, nell'ultimo biennio l'andamento è tornato in crescita, con un'impennata del 24,1% rispetto al 2007.

In realtà, il dato relativo al 2009 tiene conto di alcune poste straordinarie che contribuiscono a gonfiare tale voce di spesa in maniera anomala. Un primo fattore straordinario di lievitazione della spesa per consumi intermedi è rappresentato dal cospicuo ammontare di risorse stanziare e impegnate nel 2009 per far fronte ad acquisti di beni e servizi effettuati, in realtà, in anni precedenti, ma che non erano stati regolati contabilmente, dando luogo a una massa rilevante di "debiti pregressi" (circa 2 miliardi di euro)³³.

³³ «Si è, infatti, provveduto a sanare i crediti maturati nei confronti dei Ministeri a tutto il 2007 (DL n. 185/08) e a tutto il 2008 (DL n. 5/2009) e a porre riparo al fenomeno del ritardo dei pagamenti ai fornitori delle amministrazioni statali che, per quanto non nuovo, è andato assumendo, negli ultimi anni, dimensioni patologiche, rese ancor meno tollerabili dalla grave crisi economica in atto. La materia è stata affrontata sia in via d'urgenza (consentendo, appunto, la sollecita integrazione di risorse attraverso l'assestamento del bilancio dello Stato) che per una sistemazione "a regime", soprattutto al fine di impedire il riprodursi del fenomeno». Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma, maggio 2010, p. 74.

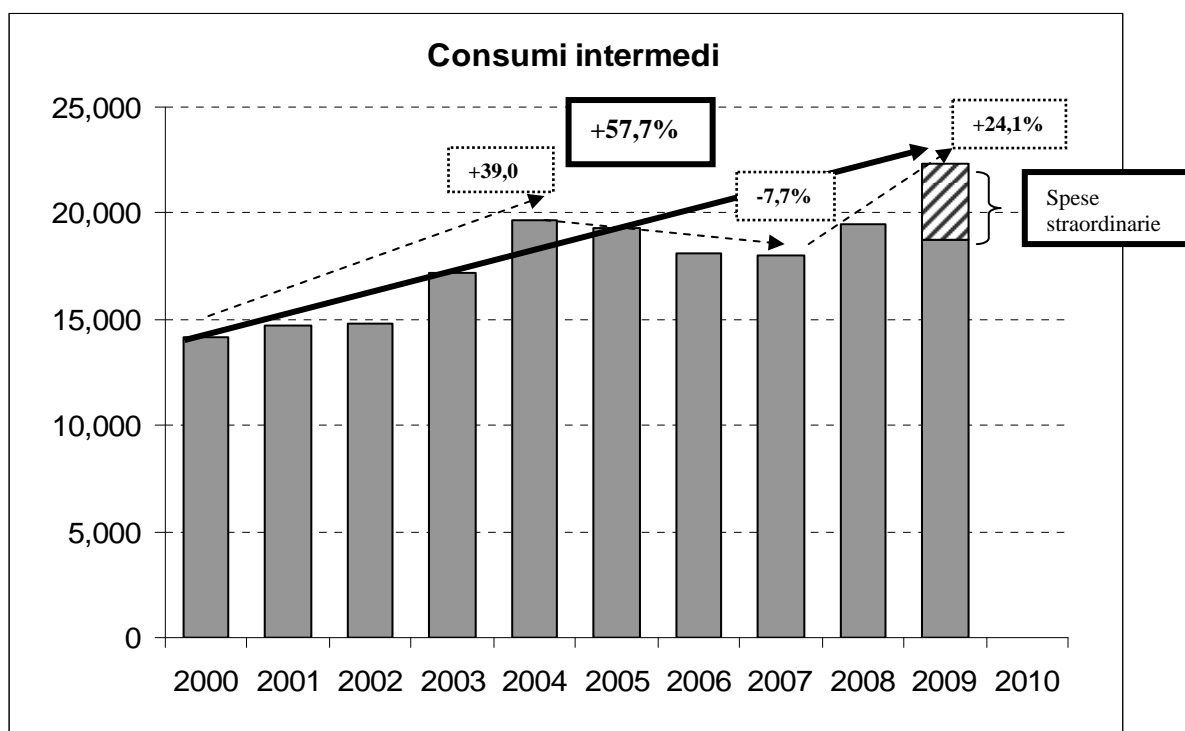


Fig. 2.12 Spesa per consumi intermedi sostenuta dallo Stato (periodo 2000-2008)
 Fonte: Istat, *Conti economici delle amministrazioni pubbliche*, 2010

Un secondo fattore ugualmente eccezionale è risultato essere, nel 2009, l'aumento dei Sifim (Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati), molto più che raddoppiati rispetto al 2008. I Sifim rappresentano il valore dei servizi forniti dagli intermediari finanziari che non sono misurabili direttamente (in quanto addebitati con commissioni esplicite), ma solo indirettamente, sulla base dello spread tra tassi di interesse attivi e passivi applicati alla clientela. Il Regolamento n. 1889/02 della Commissione UE ha modificato radicalmente il trattamento dei servizi finanziari in contabilità nazionale e, per ciò che riguarda le amministrazioni pubbliche, ha stabilito la loro inclusione nei consumi intermedi. La serie storica mostra un trend decrescente fino al 2003, ma successivamente una rapida impennata a seguito della riclassificazione della Cassa Depositi e Prestiti tra gli intermediari finanziari. A ciò si aggiunge il forte incremento dei Sifim dello Stato nel 2009, causato dall'ampliamento del differenziale tra tassi di interesse di mercato, in netta flessione nell'ultimo biennio, e tassi praticati dalla Cassa Depositi e Prestiti nella concessione di mutui alle amministrazioni pubbliche³⁴.

Tali voci hanno contribuito ad aumentare le spese per consumi intermedi dello Stato di circa 3,5 miliardi di euro che, altrimenti, avrebbero fatto segnare una riduzione del 4,2% rispetto al 2008 (attestandosi a 18,7 miliardi di euro), addirittura superiore all'obiettivo di riduzione di tali spese del 3,5% ipotizzato nei bilanci previsionali.

Alla luce di queste considerazioni, appare evidente come il trend relativo ai consumi intermedi dello Stato si presti ad interpretazioni contrastanti: se da un lato, infatti, l'emergere di poste straordinarie ha praticamente invertito il trend (da negativo a positivo), dall'altro si rileva come ai fini delle verifiche europee sulla situazione del disavanzo pubblico rilevi il dato grezzo così come rilevato dall'Istat; inoltre, la tardiva contabilizzazione di così elevati debiti pregressi (maturati nel triennio precedente) testimonia comunque la loro esistenza, trasformandoli semplicemente da «sommersi» ad «emersi».

³⁴ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma, maggio 2010, p. 76.

L'eccezionalità del 2009 si riflette anche sull'analisi degli scostamenti fra stanziamenti iniziali e definitivi. In particolare, gli stanziamenti iniziali indicano l'ammontare delle risorse assegnate alle amministrazioni centrali dello Stato all'inizio dell'anno attraverso il bilancio di previsione; successivamente, gli stanziamenti iniziali vengono aggiornati nel corso dell'esercizio fino alla definizione degli stanziamenti definitivi. Tali variazioni possono avere diverse cause: possono essere disposte con l'assestamento, con la rassegna delle entrate, con l'attuazione di nuove leggi o, infine, con la ripartizione dei fondi³⁵.

La tabella 2.8 mostra l'andamento dei consumi intermedi sostenuti dallo Stato nel periodo 2003 – 2009, con dati relativi sia agli stanziamenti iniziali che a quelli definitivi; per gli anni più recenti sono disponibili anche alcune voci (assestamento e atti amministrativi) che spiegano il motivo degli scostamenti fra valore iniziale e finale.

Tab. 2.8 *Consumi intermedi dello Stato e scostamenti fra stanziamenti iniziali e stanziamenti definitivi*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Stanziamenti iniziali	10.604,3	12.618,4	11.362,3	9.645	9.904	10.019	7.709
Assestamento	-	-	-	710	545	388	591
Atti amministrativi	-	-	-	2.237	1.551	2.098	4.496
Stanziamenti definitivi	14.156,3	14.069,1	13.202,6	12.592	12.000	12.505	13.679
Scostamento iniziali – definitivi	33,5%	11,5%	16,2%	30,6%	21,1%	24,8%	77,4%

Fonte: Mef, *Rapporto sulla spesa di bilancio delle amministrazioni centrali dello Stato*

Nel periodo preso in esame, gli stanziamenti definitivi sono risultati sistematicamente superiori rispetto a quelli iscritti nel bilancio di previsione all'inizio dell'esercizio finanziario. Gli aumenti registrati sono in media del 23% all'anno, anche se il dato annuale varia dal +11,5%, fatto registrare nel 2004, al +33,5% del 2003. Nel 2009 tale differenza ha raggiunto il 77,4% per i motivi appena sopra ricordati.

Come si può vedere dalla tabella, la parte più rilevante dello scostamento è sempre imputabile agli atti amministrativi che riflettono, almeno in parte, la ripartizione dei fondi disposta nel corso dell'esercizio. In sede di previsione, infatti, una serie di fondi, come ad esempio il fondo per le spese impreviste e quello per le spese obbligatorie, vengono imputati alla categoria economica «altre spese correnti», ma, in seguito alla ripartizione che avviene nel corso della gestione ordinaria, si possono avere attribuzioni che vanno ad incrementare altre categorie economiche, tra cui i «consumi intermedi»³⁶. A questa categoria appartengono anche le modifiche determinate da atti amministrativi adottati in applicazione di norme entrate in vigore in anni precedenti che recano effetti sulla spesa dell'anno considerato³⁷.

³⁵ «Alcune di queste variazioni (la riassegnazione delle entrate e la ripartizione dei fondi) dipendono dalle procedure contabili di gestione del bilancio, altre (l'assestamento e le nuove leggi) da scelte adottate successivamente alla definizione del bilancio di previsione; alcuni fattori, inoltre, modificano il livello complessivo della spesa (la riassegnazione delle entrate, le nuove leggi e l'assestamento qualora le maggiori spese fossero compensate con maggiori entrate), altri ne determinano solo una ricomposizione (la ripartizione dei fondi e le altre variazioni compensative)»: Ministero dell'economia e delle finanze, *Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato*, Roma, 2009, p. 25.

³⁶ Sul punto, si veda Servizio del bilancio del Senato, «La spesa per consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche», *Elementi di documentazione*, p. 9, n. 18, luglio 2009.

³⁷ Tali variazioni sono in realtà disposte solo a seguito dell'avvenuto accertamento della disponibilità di risorse da iscrivere in bilancio.

Se si confrontano i dati relativi alle altre amministrazioni (figura 2.13), si scopre che nello stesso periodo 2000 – 2009 l'aumento più consistente di tale voce ha riguardato le province, che hanno fatto segnare un + 105,3% (raggiungendo i 4.032 milioni di euro nel 2009), mentre al contrario, i comuni, cui è attribuita la maggior parte del valore assoluto di tale voce di spesa, sono quelli che hanno contenuto di più l'incremento, attestato ad un +30% (con una spesa che ha raggiunto, nel 2009, il valore assoluto di 23.556 milioni di euro); infine, le regioni si pongono in una posizione intermedia, con un aumento dei loro consumi intermedi del 54,6%, raggiungendo la cifra di 4.746 milioni di euro nel 2009.

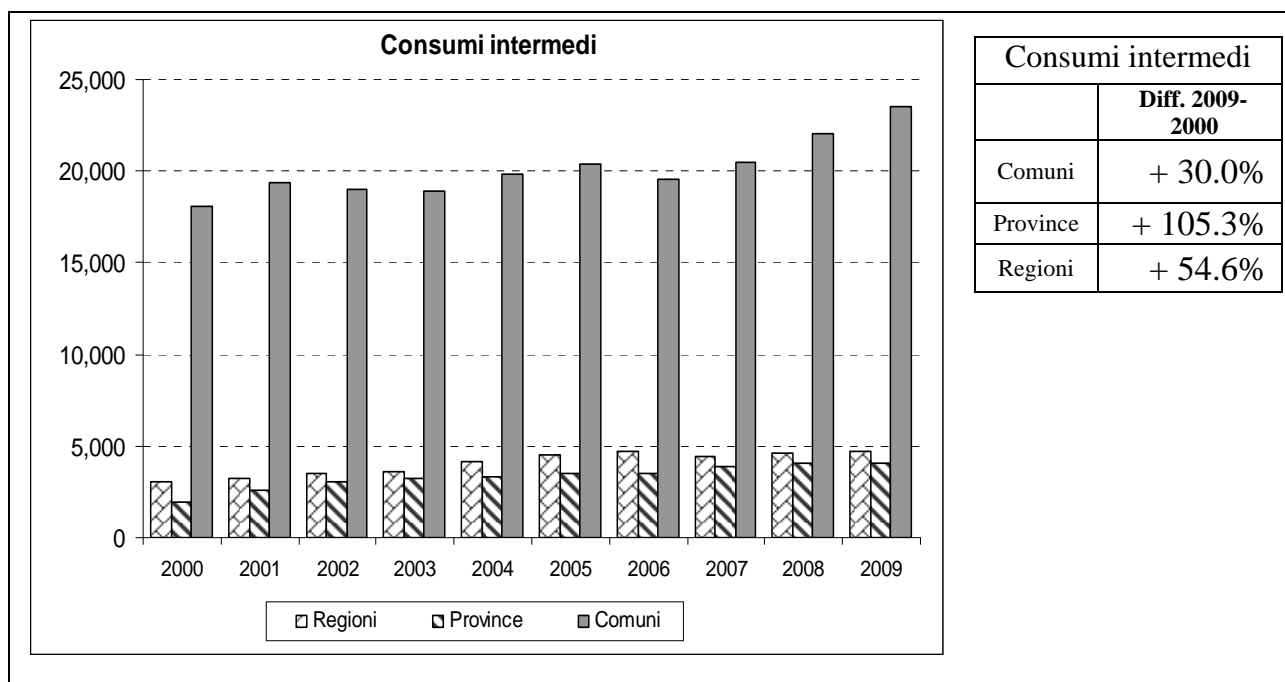


Fig. 2.13 Consumi intermedi sostenuti dagli enti territoriali
 Fonte: Istat, Conti economici delle amministrazioni pubbliche, 2010

L'andamento delle spese relative alle province dipende in larga misura dal trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato (con il d. lgs 112/98 e gli altri decreti delegati) e dalle regioni (con le leggi regionali di attuazione della l. 59/97 e dei suoi decreti delegati), avvenuto all'inizio del periodo preso in esame. Le funzioni passate sotto l'amministrazione delle province hanno riguardato, fra le altre, la pianificazione territoriale, l'ambiente e la difesa del suolo e delle risorse idriche, alcune competenze in materia di protezione civile, la viabilità, i trasporti e i servizi sociali. A fronte di tali trasferimenti, i costi per consumi intermedi sono aumentati, come detto, del 105,3%, ma oltre i due terzi di questo incremento, ossia il 70%, è concentrato nel lasso di tempo che va dal 2000 al 2004, periodo in cui numerose voci di spesa corrente hanno conosciuto notevoli aumenti proprio a causa del trasferimento di funzioni: è il caso delle spese per trasporti (+154,2%), per lo sviluppo economico (+147,4%), per la gestione del territorio e la viabilità (+42,2%), per il turismo (+38,6%) e per la tutela dell'ambiente (+32,3%)³⁸.

5. L'effetto Consip sulla spesa per consumi intermedi

³⁸ Dati tratti da Unione province d'Italia, *Breve presentazione dell'evoluzione istituzionale e finanziaria delle province italiane*, p. 15, disponibile sul sito www.upinet.it.

La voce relativa ai consumi intermedi è una componente rilevante della spesa per consumi finali, rappresentando circa il 30% di quest'ultima: si comprende quindi perché da diversi anni si susseguano tentativi normativi volti ad ottenerne una riduzione o, almeno, un contenimento. Fra questi, uno dei più importanti è senza dubbio quello che ha portato alla costituzione di Consip. In questo paragrafo esamineremo «l'effetto Consip» sugli acquisti di beni da produttori *market* e, in particolare, sulle spese per consumi intermedi, valutando quanta parte della spesa transita attraverso le convenzioni.

Si ricorda brevemente che l'art. 1, comma 449, della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007³⁹) impone alle amministrazioni statali centrali e periferiche – ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie – il ricorso obbligatorio alle convenzioni quadro Consip per l'acquisto di talune tipologie di beni e servizi da individuare con Decreto del ministro dell'economia e delle finanze⁴⁰. L'obbligo di adesione viene meno solo se mancano convenzioni attive per un certo tipo di bene o servizio o se tali convenzioni esistono ma risultano inutilizzabili in quanto relative a beni e servizi non corrispondenti alle esigenze dell'amministrazione, sia perché non soddisfano le specifiche necessità di acquisto, sia perché le convenzioni stesse presentano vincoli quantitativi di acquisto superiori alle effettive necessità.

L'adesione alle convenzioni è invece facoltativa per tutti i beni e servizi per i quali sono disponibili convenzioni Consip attive, ma escluse dal decreto ministeriale; nel caso in cui l'amministrazione non aderisca alla convenzione e ricorra a sistemi non convenzionali (procedure ordinarie, *market place* e procedure in economia), è comunque tenuta ad utilizzare i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse.

Tutte le altre amministrazioni pubbliche, diverse da quelle statali, possono scegliere di acquistare i beni ed i servizi aderendo alle convenzioni Consip, a quelle stipulate dalle centrali regionali di acquisto, oppure acquistando autonomamente, attraverso una loro gara d'appalto, utilizzando i parametri di qualità e prezzo fissati da Consip come limite massimo per la stipula dei contratti.

Come già anticipato, in questo lavoro ci interessiamo al modello Consip in quanto uno dei risultati più attesi in seguito alla sua introduzione è proprio la riduzione della spesa per acquisti di beni e servizi destinati ai consumi intermedi: e ciò dovrebbe avvenire, in primo luogo, sia per le economie di scala ottenibili da una procedura di acquisto accentrata, sia per la riduzione dei costi legati alla stesura dei bandi e, più in generale, all'organizzazione della gara d'appalto⁴¹. In secondo

³⁹ Per un commento sugli effetti prodotti dalla Legge finanziaria 2007 sulla spesa pubblica della amministrazione si rimanda a L. Fiorentino, *La razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2007, n. 3, pp. 251 e ss.

⁴⁰ In particolare, il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 17 febbraio 2009, ha individuato per l'anno 2009 le seguenti tipologie di beni e servizi per i quali diventa obbligatorio aderire alle convenzioni: arredi per ufficio; carburanti da autotrazione (specificatamente: carburanti in rete ed extrarete, buoni carburante e *fuel card*); macchine per ufficio, nonché prodotti *hardware* e *software* (specificatamente: fotocopiatrici, in acquisto e noleggio, personal computer, *desktop* e portatili); noleggio ed acquisto di autoveicoli; servizio di buoni pasto; servizi di telefonia fissa; servizi di telefonia mobile; apparati di telefonia e trasmissione dati (specificatamente: reti locali, centrali telefoniche); In tema di risparmio energetico, l'articolo 48 del decreto-legge 112/2009, convertito nella legge 133/2009, prevede che le Pa statali, centrali e periferiche, debbano approvvigionarsi di combustibile da riscaldamento e dei relativi servizi, nonché di energia elettrica, attraverso le convenzioni stipulate da Consip o comunque a prezzi inferiori o uguali a quelli ivi indicati; le altre pubbliche amministrazioni adottano misure di contenimento delle spese relative a dette forniture, in modo da ottenere risparmi equivalenti.

⁴¹ Sul punto e per una ricostruzione più dettagliata della storia di Consip e dei motivi che hanno portato alla sua nascita si rimanda a D. Colaccino, *L'approvvigionamento di beni e servizi tra modello Consip e centrali d'acquisto locali*, in *L'esternalizzazione delle gestioni amministrative nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di L. Fiorentino e B.G. Mattarella, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli editore, 2007, p. 117; L. Fiorentino, *L'esternalizzazione delle attività amministrative: l'acquisto di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni e il patrimonio immobiliare dello*

luogo, l'introduzione dell'*e-procurement* dovrebbe consentire anche il raggiungimento di economie di scopo o di varietà, grazie alla possibilità di produrre congiuntamente più beni ad un costo inferiore rispetto a quello che sosterebbero in aggregato le singole amministrazioni chiamate ciascuna a produrne uno solo. Tali economie si raggiungono, ad esempio, nel caso di alcuni servizi integrati, quali la gestione degli immobili o le forniture per le attività di ricerca, che consentono di ottenere aumenti di produttività ed erogare prestazioni complesse e continuative nel tempo⁴².

Nella tabella 2.9 sono riportate, per gli anni che vanno dal 2005 al 2009, le spese per consumi intermedi relativi al totale della pubblica amministrazione; la spesa «affrontata» da Consip, vale a dire la spesa complessiva della Pa nelle categorie merceologiche in cui vengono attivate convenzioni; il «transato» Consip, vale a dire il valore cumulato annuo degli ordini transitati attraverso Consip per le convenzioni attive; il risparmio potenziale, cioè il risparmio ottenuto per le categorie merceologiche su cui sono attive convenzioni⁴³, a sua volta suddiviso in «risparmio diretto» (il risparmio reale a seguito degli acquisti effettuati tramite le convenzioni) e «risparmio indiretto» o «da benchmark» (il risparmio ottenuto dalle pubbliche amministrazioni che non aderiscono alle convenzioni, ma che utilizzano i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili con quelli convenzionati). Per lo Stato, invece, sono disponibili solo i valori relativi ai consumi intermedi e al transato Consip, relativamente al periodo 2005 - 2009. Si precisa che in questo caso per consumi intermedi si sia inteso i consumi intermedi in senso stretto che l'acquisto di beni e servizi prodotti da produttori *market*⁴⁴.

Tab. 2.9 Rapporto fra consumi intermedi e valore transato da Consip

Tot. Pubblica Amministrazione	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
(a) Consumi intermedi tot. Pa	96,046	100,835	105,633	112,988	118,823	119,003	122,860	128,442	137,199
(b) Spesa affrontata Consip	4,280	8,473	15,036	5,651	13,668	14,794	13,773	11,929	11,093
(c) Transato Consip	294	1,044	1,959	932	945	1,325	1,424	2,497	1,713
(d) Risparmio potenziale	1,390	2,308	3,196	948	2,306	2,780	3,671	2,596	2,300
di cui: diretto	-	-	-	-	116	215	465	712	446
di cui: da benchmark	-	-	-	-	2,190	2,565	3,206	1,884	1,854
Transato Consip in % rispetto ai consumi intermedi totali (c/a)	0,3%	1,0%	1,9%	0,8%	0,8%	1,1%	1,2%	1,9%	1,2%
Spesa affrontata Consip in % rispetto ai consumi intermedi (b/a)	4,5%	8,4%	14,2%	5,0%	11,5%	12,4%	11,2%	9,3%	8,1%
Stato									
(a) Consumi intermedi	-	-	-	-	19,317	18,088	17,980	19,522	22,308
(b) Transato Consip	-	-	-	-	461	707	690	1,122	646
Transato Consip in % rispetto ai consumi intermedi totali (b/a)	-	-	-	-	2,4%	3,9%	3,8%	5,7%	2,9%

Stato, in «Economia dei servizi», 2009, n.2, pp. 259-271; nonché al contributo di E. D'Alterio contenuto in questo volume.

⁴² M. Marra, *Centralizzazione e innovazione tecnologica nella riforma degli acquisti della PA: un bilancio*, in «Mercato Concorrenza Regole», 2007, n.1, p. 500. Continua l'Autore: «Le decisioni di acquisto non sono l'esito di una relazione deterministica basata sulle considerazioni dei costi di transazione e sulle economie di scala: esse scaturiscono dalla mobilitazione di capacità interne e di pianificazione di obiettivi strategici dell'organizzazione. Lo scopo del *procurement* non è, quindi, solo quello di minimizzare i costi, ma è soprattutto quello di massimizzare i benefici di un'organizzazione [...]. In tale prospettiva, la Pa è, innanzitutto, fruitore piuttosto che erogatore di servizi e la funzione di acquisto è strumentale alla acquisizione di tecnologie e di risorse e competenze complesse ed innovative utili a loro volta nella produzione ed erogazione di servizi pubblici».

⁴³ Questo valore viene individuato raffrontando i prezzi medi della Pa per merceologie comparabili e il valore di aggiudicazione Consip.

⁴⁴ Poiché la voce «transato Consip» comprende anche i beni e servizi sanitari e sociali, è più corretto confrontarla con la voce relativa ai consumi intermedi complessivi, piuttosto che con quelli intesi in senso stretto.

In base alla tabella è possibile rilevare, in primo luogo, come l'attività di Consip possa essere suddivisa in due sottoperiodi; il primo va dal 2001 al 2003 ed il secondo va dal 2005 ad oggi, mentre il 2004, in cui intervennero profondi cambiamenti normativi e di prospettiva, potrebbe essere definito un anno in cui Consip è stata messa in «aspettativa forzata»⁴⁵.

Nel primo periodo, caratterizzato dalle pressanti esigenze di rispetto dei parametri di finanza pubblica stabiliti a Maastricht, i contratti e le convenzioni stipulate da Consip andavano via via crescendo, fino a raggiungere, nel 2003, il picco massimo del rapporto fra spesa affrontata e consumi intermedi (14,2%), valori mai più raggiunti negli anni successivi; il rapporto fra transato e consumi intermedi totali raggiungeva invece valori pari a quelli odierni (1,9%). Tale successo dipendeva prevalentemente dal quadro normativo in vigore all'epoca e, da ultimo, dall'art. 24 della legge finanziaria per il 2003, il quale stabiliva l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni di effettuare acquisti esclusivamente mediante le convenzioni Consip; i soli enti locali erano esentati da tale obbligo, ma qualora si fossero rivolti al mercato, avrebbero comunque dovuto adottare i prezzi delle convenzioni Consip come base d'asta al ribasso. In quello stesso periodo, poi, l'offerta merceologica delle convenzioni quadro era giunta a coprire la maggior parte delle tipologie di spese e forniture sostenute dalla pubblica amministrazione, così che la quasi totalità degli acquisti delle amministrazioni obbligate doveva avvenire esclusivamente tramite le convenzioni Consip⁴⁶.

La dottrina mise in evidenza come tale modello avrebbe portato, nel lungo periodo, all'eliminazione delle imprese di piccole e medie dimensioni dal mercato delle commesse pubbliche, a vantaggio di quelle di maggiori dimensioni; inoltre, per alcune categorie di servizi (come ad esempio i servizi di manutenzione impiantistica), il sistema delle convenzioni aveva mostrato alcuni limiti, risultando non perfettamente idoneo⁴⁷; a ciò si aggiunsero le proteste di numerose associazioni imprenditoriali, in particolare di quelle rappresentative delle aziende di minori dimensioni; infine, alcuni rilievi a tale sistema furono mossi anche dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato⁴⁸ e dalla Corte dei Conti⁴⁹.

Nel 2004 l'art. 1 comma 4, della legge 30 luglio 2004, n. 191 dispone che le amministrazioni pubbliche «possono» ricorrere alle convenzioni Consip per l'acquisto di beni e servizi, in alternativa al ricorso al mercato; in questa seconda ipotesi, tuttavia, i parametri prezzo-qualità contenuti nelle convenzioni rappresentano il *benchmark* di riferimento i cui limiti non devono essere superati. Rendendo l'adesione alle convenzioni facoltativa per tutte le amministrazioni, si intendeva porre Consip alla pari con gli altri soggetti privati presenti sul mercato, in modo da incrementarne l'efficienza e la produzione di contratti sempre più convenienti per le amministrazioni.

Ciò è utile a comprendere almeno in parte, perché nel periodo successivo la spesa affrontata da Consip non ha più raggiunto le quote di consumi intermedi toccati nel 2003.

In particolare, fra il 2005 ed il 2009, a fronte di un incremento della spesa per consumi intermedi, la spesa affrontata da Consip è andata addirittura riducendosi, passando da 13.668 milioni di euro nel 2005 a 11.093 milioni nel 2009, con una diminuzione del 18,8% (che sale al 25% se si prende a riferimento il 2006, anno in cui la spesa affrontata da Consip ha toccato il valore maggiore). Tale flessione può essere ricondotta, da un lato, all'avvio del processo di consolidamento della spesa affrontata e allo sviluppo della rete delle centrali regionali e, dall'altro, all'esaurimento anticipato di alcune convenzioni. Inoltre, a partire dal 2009 Consip ha affiancato

⁴⁵ L. Minganti, S. Zuccolotto, *Evoluzione storica del processo d'acquisto della pubblica amministrazione*, in *Lo Stato compratore*, a cura di L. Fiorentino, Astrid, Bologna, il Mulino, 2007, p. 69.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 69

⁴⁷ L. Fiorentino, *L'esternalizzazione delle attività amministrative: l'acquisto di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni e il patrimonio immobiliare dello Stato*, in «Economia dei servizi», cit., p. 261.

⁴⁸ Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Bandi predisposti dalla concessionaria servizi informatici pubblici* – Consip s.p.a., AS251, in «Bollettino», 2003, n.5.

⁴⁹ Corte dei conti, sezione controllo di gestione, Relazione del 20 giugno 2003.

alle convenzioni nuovi strumenti di acquisto (il mercato elettronico della Pa, gli accordi quadro, le gare su delega, le gare in ASP), che sono andati a sostituire, almeno in parte, proprio il ricorso alle tradizionali convenzioni, riducendo così il valore del transato.

In secondo luogo, emerge che le convenzioni attivate da Consip nel 2009 hanno riguardato l'8,1% delle spese totali per consumi intermedi (che, ricordiamo, qui sono intesi nel senso più ampio del termine), in leggera flessione rispetto al 2008 (9,3%) e, soprattutto, al 2006 (12,4%), anno in cui tale rapporto ha raggiunto il suo valore massimo. A questo proposito, nella relazione Consip relativa al 2009 è stato introdotto il concetto di "spesa presidiata", intesa come «spesa media annua della Pa per merceologie sulle quali Consip ha realizzato iniziative con almeno uno degli strumenti di acquisto disponibili (convenzioni, Mercato elettronico della P.A., accordo quadro, gara su delega, gara in ASP)»⁵⁰. Prendendo a riferimento tale grandezza, risulta che nel 2009 Consip ha attivato strumenti di acquisto che hanno riguardato una quota di consumi intermedi pari a 18.159 milioni (13,2% dei consumi intermedi totali), contro i 16.526 milioni di euro del 2008 (pari al 12,9% del totale)⁵¹.

In terzo luogo, si nota come le stesse convenzioni abbiano permesso di acquistare l'1,2% dei beni e servizi appartenenti ai consumi finali di tutta la Pa: per la prima volta dal 2004 tale valore risulta in flessione, dopo il picco massimo raggiunto nel 2008 (1,9%), anno in cui il transato Consip ha registrato un +75% rispetto al 2007. Viste le attuali disposizioni normative, che rendono obbligatorio il ricorso alla Consip per le amministrazioni centrali, non è sorprendente verificare che tale percentuale sale al 2,9% se si prende in considerazione il solo Stato, mostrando però una netta flessione rispetto al 2008, in cui si è raggiunto il 5,7%⁵².

L'aumento progressivo del transato registrato fra il 2005 ed il 2008 può essere dovuto a diversi fattori, fra cui la progressiva fidelizzazione delle amministrazioni che di anno in anno vi fanno ricorso, l'aumento della qualità dei beni e servizi erogati, la disponibilità di convenzioni con volumi di acquisti sempre maggiori, il consolidamento del regime che obbliga le amministrazioni centrali a fare ricorso alle convenzioni Consip per determinate tipologie di beni e, infine, la continuità del servizio, inteso a sua volta come disponibilità immediata di una nuova convenzione una volta esaurita la vecchia⁵³. A sua volta, la riduzione del 2009 può essere spiegata, almeno in parte, con l'andamento ciclico delle convenzioni, in cui si alternano necessariamente momenti di picco e di minimo. In particolare, il 2008 può essere considerato un momento di picco dovuto all'attivazione di convenzioni "molto attese" dalla PA, come quella relativa ai buoni pasto, che hanno generato in quell'anno una notevole concentrazione di ordinativi. In più, la riduzione del transato del 2009 ha probabilmente risentito anche della stretta ad alcune voci di spesa imposta direttamente da manovre finanziarie.

Il risparmio potenziale ottenibile dalle convenzioni Consip si è attestato, nel 2009, a 2,3 miliardi di euro: tale risultato si ottiene sommando il risparmio realmente ottenuto dall'acquisto di beni e servizi in convenzione rispetto al prezzo che si sarebbe pagato ricorrendo al mercato ordinario (risparmi diretto), e quello ottenuto dall'effetto *benchmark*. In particolare, il solo risparmio diretto si attesta, nel 2009, a 446 milioni di euro, grazie ad un ribasso medio dei prezzi del 21% rispetto a quelli normalmente ottenuti dalle amministrazioni, mentre quello da *benchmark* si attesta sui 1.854 milioni di euro. Tali cifre non sono affatto trascurabili, dato che permetterebbero, laddove sfruttate appieno, di ridurre le spese per consumi intermedi di oltre il 20%. Da ciò si deduce che, laddove vi si fa ricorso, le convenzioni Consip risultano assai efficaci, come sottolineato anche dalla Corte dei Conti⁵⁴; piuttosto, si dovrebbero escogitare soluzioni per ampliarne la portata e il

⁵⁰ Consip, *Rapporto annuale 2009*, Roma, 2010, p. 43.

⁵¹ *Ibidem*, pag. 43.

⁵² Anche prendendo a riferimento il valore dei consumi intermedi dello Stato corretto (al netto cioè delle poste straordinarie descritte nel paragrafo precedente), il transato si attesterebbe su valori inferiori rispetto al 2008 (in particolare, al 3,4% dei consumi intermedi totali).

⁵³ Consip, *Rapporto annuale 2008*, cit., p. 60.

⁵⁴ Corte dei conti, *Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Consip s.p.a. per l'esercizio 2008*, Roma, 2 marzo 2010.

raggio di azione, soprattutto per ciò che riguarda le amministrazioni locali. Da questo punto di vista, la nascita del sistema a rete fra Consip e le centrali d'acquisto regionali – nate con lo scopo di armonizzare i piani di razionalizzazione della spesa e di realizzare sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici per gli acquisti – sembra andare nella giusta direzione, anche se il percorso non è esente da rischi, quali la duplicazione dei costi per la parziale sovrapposizione dell'attività con la Consip centrale⁵⁵, che già serve gli enti locali.

A proposito della composizione dei soggetti pubblici che ricorrono alle convenzioni di Consip, dalle figure 2.14a e 2.14b è possibile notare come fra il 2005 ed il 2009 il peso relativo delle varie istituzioni non abbia subito variazioni rilevanti: nel 2005, infatti, la percentuale maggiore del transato era destinato allo Stato (49%), seguito dagli enti locali (27%), dalla sanità (20%) e dall'università (5%); nel 2009 l'ordine dei soggetti non cambia, anche se il loro peso relativo è diverso, a fronte di una netta riduzione del peso dello Stato (38%), a vantaggio della quota detenuta dalla sanità (24%) e dagli enti locali (33%); l'università mantiene invece stabile la propria quota relativa (5%).

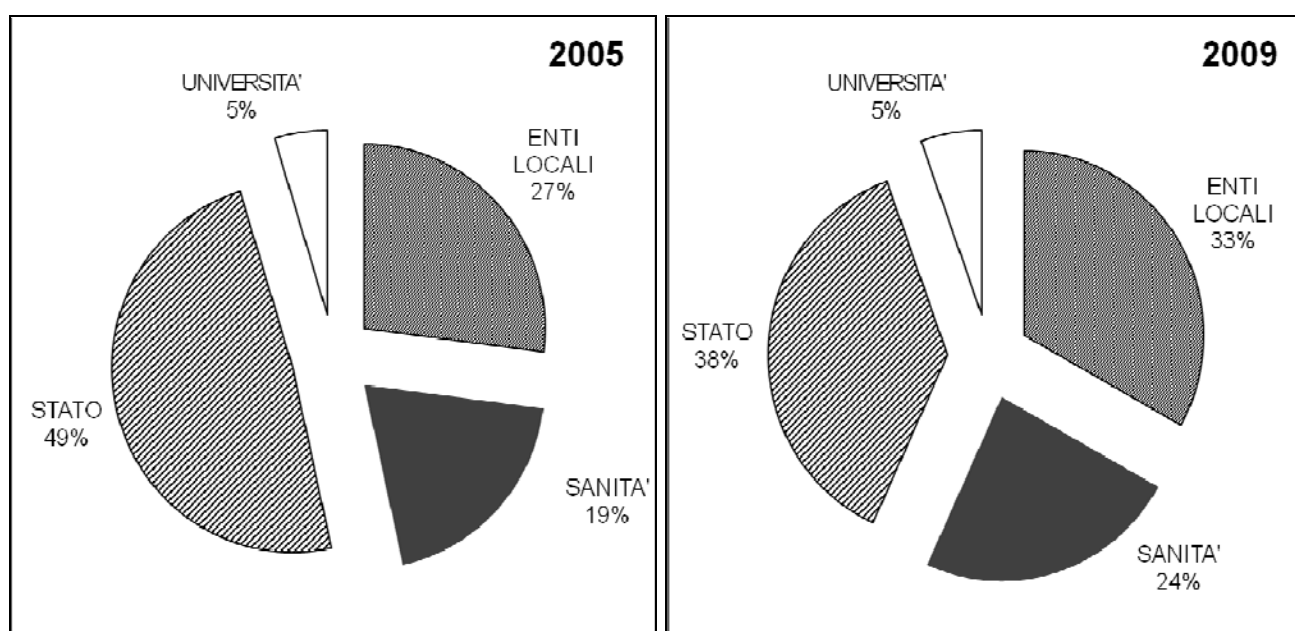


Fig. 2.14a

Fig. 2.14b

Composizione dei soggetti che hanno fatto ricorso alle convenzioni di Consip, anni 2005 e 2009

Fonte: elaborazione nostra su dati forniti da Consip

6. Conclusioni

Come emerge dalla tabella 2.10, fra il 1980 ed il 2009 le principali grandezze che compongono la spesa per consumi finali hanno subito una crescita costante, anche se di entità assai diversa da periodo a periodo, con le uniche eccezioni rappresentate dal numero totale di dipendenti della Pa – che in alcuni periodi ha presentato valori leggermente negativi, mantenendosi sostanzialmente stabile – e, limitatamente al periodo che va dal 1990 al 1995, dall'acquisto di beni da produttori *market* (+0,5%).

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 64-65.

Tab. 2.10 *Alcuni indicatori di spesa della pubblica amministrazione nel periodo 1980-2008*

	'85 - '80	'90 - '85	'95 - '90	'00-'95	'05-'00	'09-'05	Differenze '09 - '80
Redditi da lavoro dipendente	124.1%	75.1%	21.4%	19.6%	25.9%	9.6%	686.3%
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	137.0%	97.9%	0.5%	51.8%	46.1%	10.5%	1056.0%
Consumi intermedi	169.0%	71.8%	30.6%	30.6%	31.3%	18.0%	1121.7%
SPESA PER CONSUMI FINALI	133.4%	75.8%	20.5%	29.1%	32.4%	12.7%	852.6%
Inflazione del periodo	111.4%	35.1%	29.8%	15.8%	13.4%	9.5%	537,2%
<hr/>							
Totale dipendenti Pa*	8.2%	6.4%	-0.8%	-0.6%	3.0%	-0.6% (*)	16.3%

(*) Per i dipendenti della Pa l'ultimo dato disponibile è quello relativo al 2008

Fonte: ISTAT e RGS

In generale, è possibile apprezzare come la crescita delle spese sia stata molto accentuata nel primo periodo analizzato, fra il 1980 ed il 1985, che risulta però caratterizzato da un'elevata inflazione⁵⁶. Il periodo successivo è forse, in termini relativi, anche peggiore perché, se è vero che le spese per consumi finali sono incrementate in termini assoluti del 75,8% (a fronte di un aumento del 133,4% nei cinque anni precedenti), è anche vero che l'inflazione del periodo si è attestata al 35,1%, giustificando perciò meno della metà dell'incremento della spesa nello stesso periodo.

Il quinquennio ancora successivo appare senza dubbio il più virtuoso, con le spese per consumi finali che aumentano del 20,5% a fronte di un'inflazione che nello stesso periodo ha fatto registrare un + 29,8%: ciò grazie soprattutto ai due fattori già citati in precedenza, vale a dire la stretta sull'acquisto di beni e servizi da produttori market e la pur lieve riduzione del personale assunto all'interno della Pa.

Non è un caso che proprio in quel periodo, diversi governi pongano al centro della propria agenda numerose e importanti novità relative alla gestione della pubblica amministrazione, allo scopo di migliorarne l'efficienza e ridurre gli sprechi. È in questa ottica che va letto, ad esempio, il ricorso alle esternalizzazioni, non solo di servizi (come era avvenuto anche in anni precedenti), ma anche di funzioni pubbliche⁵⁷.

Nei periodi successivi la spesa pubblica ha ricominciato a crescere in maniera più marcata, con tassi di nuovo superiori all'inflazione, anche se nell'ultimo periodo preso in considerazione (fra il 2005 ed il 2009) l'incremento delle voci di spesa sembra di nuovo attenuarsi: le spese per consumi finali sono aumentate infatti del 12,7%, mentre l'inflazione del periodo si attesta al 9,5%. Nonostante gli effetti negativi sui conti pubblici prodotti dalla crisi economica iniziata nel 2008, e in attesa dei dati relativi al 2010, per ciò che concerne la spesa per consumi finali il quinquennio che va concludendosi appare come quello più virtuoso in termini assoluti, e il secondo in termini relativi (all'inflazione).

In ogni caso, non si può non mettere in evidenza come, in primo luogo, continui a manifestarsi un trend in crescita che resta stabilmente al di sopra dell'inflazione e, cosa ancora più importante, al di sopra della crescita economica fatta registrare dal Paese⁵⁸; e come, in secondo luogo, non

⁵⁶ L'inflazione del periodo è stata calcolata nel seguente modo: il valore di 111,4% registrato nel periodo 1980 – 1985 indica che un bene che nel 1980 costava 100, nel 1985 costava 211,4, con un incremento del 111,4%.

⁵⁷ Sul punto, si veda L. Fiorentino, *Esternalizzazioni: lo stato dell'arte*, in *L'esternalizzazione delle gestioni amministrative nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di L. Fiorentino e B.G. Mattarella, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli editore, 2007, pp. 30 e ss.

⁵⁸ «Se si considera l'intero arco temporale 1998-2007 e gli obiettivi delle politiche di bilancio di questi anni, il peggioramento dei conti pubblici è essenzialmente attribuibile alla difficoltà di controllare la dinamica della spesa corrente; essa è stata in quasi tutti gli anni superiore al 2 per cento in termini reali e, nella media del periodo, più elevata di oltre mezzo punto rispetto al tasso di crescita dell'economia». M.R. Marino, S. Somigliano e P. Rizza, *I conti*

manchino i margini per interventi che possano ulteriormente attenuare, se non stabilizzare, gli incrementi.

In particolare, le spese sostenute per i consumi intermedi potrebbero beneficiare di un ruolo di maggior rilievo attribuito a Consip: allo stato attuale, infatti, Consip riesce a coprire con le proprie convenzioni solo una parte assai ridotta del fabbisogno della Pa, benché le gare finora bandite abbiano permesso di spuntare ribassi sulle forniture dell'ordine del 20% rispetto ai prezzi normali di mercato. Anche prendendo a riferimento la spesa presidiata, anziché quella affrontata (sulle differenze fra queste due grandezze si rimanda a quanto detto al par. 5), e considerando congiuntamente i risparmi contabilizzati e quelli non contabilizzati⁵⁹, l'attività di Consip nel 2009 ha riguardato al massimo il 13,2% delle spese totali per consumi intermedi della Pa e ha permesso una riduzione potenziale di queste ultime nell'ordine del 2,5%⁶⁰. Il progressivo ampliamento degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip sembra andare comunque nella giusta direzione.

Vale la pena precisare, inoltre, che quando si auspica un potenziamento di Consip, ci si riferisce anche alla sua non meno importante attività di consulenza a favore delle varie amministrazioni pubbliche. Le difficoltà maggiori incontrate dal modello Consip, infatti, sembrano potersi ricondurre, in primo luogo, al fatto che le amministrazioni non sembrano inclini a sostituire i propri fornitori locali con pochi grandi produttori e distributori nazionali selezionati da Consip; in secondo luogo, soprattutto fino a pochi anni fa le convenzioni non sembravano in grado di soddisfare, per quantità o per i tempi necessari, le esigenze delle amministrazioni acquirenti; in terzo luogo, in seguito ai risparmi ottenibili grazie alle forniture Consip, alcune amministrazioni hanno addirittura aumentato al propria spesa: le amministrazioni infatti, registrano le spese con il criterio della spesa storica e non sono chiamate a massimizzare il proprio profitto e perciò l'acquisto non viene considerato come un'attività strategica per l'erogazione dei servizi pubblici⁶¹.

Da questo quadro emerge come l'attività di Consip appaia come un utile strumento che le amministrazioni pubbliche dovrebbero imparare ad usare al meglio: il contenimento delle spese per consumi intermedi è infatti un obiettivo piuttosto complesso, che necessita della collaborazione di tutti gli attori a vario titolo coinvolti (la Consip, le amministrazioni, il legislatore e perfino i cittadini, quali destinatari ultimi e perciò giudici dei servizi offerti dalle stesse amministrazioni). Tali attori appaiono strettamente legati fra loro da un rapporto quadrilaterale ed intervenire su un solo lato del quadrilatero può risultare scarsamente efficace. Appare perciò evidente che gli strumenti messi a disposizione da Consip, benché necessari e in alcuni casi resi obbligatori dalla legge, non sono di per sé sufficienti a contenere o addirittura ridurre le spese, ma necessitano di amministrazioni che si rendano disponibili ad utilizzarli al meglio, diventando parte attiva. Incrementare l'attività di consulenza, perciò, significa in primo luogo rendere le amministrazioni maggiormente informate degli strumenti attualmente disponibili, veicolando l'idea che ancor prima

pubblici nel decennio 1998 - 2007: fattori temporanei, tendenze di medio periodo, misure discrezionali, in «Economia Pubblica», 2008 n. 1-2, p. 171.

⁵⁹ I risparmi contabilizzati sono quelli relativi alla minore spesa sostenuta dalla Pa per l'acquisto dei beni oggetto delle convenzioni Consip (risparmi diretti e da *benchmark*); i risparmi non contabilizzati sono invece quelli generati indirettamente dall'attività di Consip, quali ad esempio: i risparmi di processo (il tempo risparmiato dalle amministrazioni, ottenuto moltiplicando il costo medio di una gara pubblica – costituito dal costo del lavoro e dai costi di pubblicazione – per il numero di gare che la Pa non svolge grazie all'utilizzo delle convenzioni, nonché il risparmio legato alla gestione del contenzioso di gara); i risparmi da progetti innovativi (sono stati presi in considerazione gli impatti economici potenziali di due iniziative come il «Servizio integrato energia per gli immobili», in uso alla Pa per il riscaldamento degli edifici, e la convenzione «Illuminazione pubblica», stimando, per la prima, i risparmi legati al minore consumo di fonti energetiche e, per la seconda, quelli connessi al minore consumo di energia elettrica); i risparmi da dematerializzazione (risparmi derivanti dall'utilizzo di procedure d'acquisto totalmente telematiche e dall'eliminazione dei documenti cartacei). Per maggiori dettagli si rimanda a Consip, *Rapporto annuale 2009*, cit., pp. 29-30.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 43.

⁶¹ M. Marra, *Centralizzazione e innovazione tecnologica nella riforma degli acquisti della PA: un bilancio*, in «Mercato Concorrenza Regole», 2007, n.1, pp. 503-504.

che spendere meno, si può ambire a spendere meglio; in secondo luogo, significa responsabilizzare maggiormente le amministrazioni nel rapporto con i fornitori, incentivandole a segnalare a Consip le inefficienze e i ritardi nelle forniture, fino ad arrivare all'applicazione delle penali previste nei casi di inadempimento contrattuale. Le amministrazioni sono infatti gli unici soggetti in grado di fornire a Consip un *feedback* tempestivo e completo sui risultati della propria attività, allo scopo di migliorarla progressivamente, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo.

Se questi sono i progressi richiesti alle amministrazioni, non meno importante appare il passo in avanti che è chiamato a fare il legislatore. Il modello attuale di contabilizzazione delle spese, basato sul criterio della spesa storica, come detto incentiva gli enti a mantenere inalterate le somme spese, portando al paradosso che, se scende il prezzo unitario dei beni acquistati, se ne acquista una quantità maggiore. L'introduzione del criterio del fabbisogno standard, che costituisce un architrave della ormai prossima riforma sul federalismo fiscale, dovrebbe porre termine a questo meccanismo distorto, essendo diretto ad identificare il costo efficiente di un servizio quale parametro per rapportare le risorse finanziarie autonome. La contemporanea introduzione degli studi di settore, poi, dovrebbe mitigare il modello rendendolo particolarmente elastico ed idoneo ad adattarsi alla grandissima varietà di situazioni che caratterizzano le migliaia di amministrazioni pubbliche disseminate sul territorio. In questo modo dovrebbe essere possibile far emergere gli sprechi e implementare percorsi di allineamento a standard credibili e calibrati su un'effettiva valutazione delle quantità e delle qualità dei servizi erogati.

Alla luce di quanto detto finora, non c'è da stupirsi, quindi, se il contenimento della spesa pubblica appare ancora un obiettivo ben lungi dall'essere raggiunto; ciò che emerge dai dati presentati nel capitolo, invece, è che lo Stato non solo non riesce a snellirsi, ma al contrario cresce ad un ritmo più sostenuto, togliendo spazio al mercato e, di conseguenza, ai soggetti privati.

Da questo punto di vista, le uniche notizie parzialmente positive arrivano dai dati relativi ai dipendenti pubblici, che presentano luci e ombre. Fra le luci, possiamo citare il fatto che i dipendenti pubblici costituivano, nel 2000, il 15% del totale degli occupati in Italia, mentre nel 2008 sono scesi al 14,4%, segnando quindi una crescita minore, in termini relativi, rispetto al comparto privato; da valutare positivamente anche il fatto che alcune politiche di riduzione del personale negli enti pubblici locali sembrano finalmente dare i primi risultati.

Fra le ombre, si può annoverare il fatto che il numero complessivo dei dipendenti in forze alle amministrazioni pubbliche non sembra risentire né del blocco delle assunzioni, né della crescente informatizzazione della Pa. In verità, a proposito del blocco alle assunzioni (ribadito anche nel 2009 dalla l. n. 102), dai dati analizzati emerge che se, da un lato, il numero di dipendenti assunti a tempo indeterminato si è effettivamente ridotto dello 0,2% fra il 2000 ed il 2008, dall'altro il numero totale dei dipendenti è invece aumentato del 2,5%, lasciando intendere che l'aumento di quelli a tempo determinato ha più che compensato la riduzione di quelli a tempo indeterminato, anche se fra il 2007 ed il 2008 le politiche di stabilizzazione hanno contribuito a ridurre anche i dipendenti a tempo determinato.

Anche il trasferimento di alcune funzioni da livello centrale a livello locale, non seguito da un equivalente trasferimento del personale, ha inizialmente avuto come conseguenza quella di aumentare i dipendenti pubblici, con un picco di 3.635.000 unità raggiunto nel 2006; solo negli ultimi due o tre anni il trend sembra invertito e si cominciano forse ad apprezzare i primi effetti del trasferimento delle competenze a vantaggio degli enti territoriali. Allo stesso tempo, però, si deve sottolineare come le dinamiche retributive, di norma più accentuate per i dipendenti pubblici che per i privati⁶², siano ancora più in ascesa proprio presso gli enti locali, per cui una ripartizione del personale a favore delle amministrazioni decentrate potrebbe portare comunque ad un incremento del monte stipendi superiore a quello fatto registrare negli anni più recenti.

⁶² In particolare, a partire dal 2001 e almeno fino al 2006, le retribuzioni reali del comparto pubblico sono state costantemente e sensibilmente superiori a quelle dell'industria e dei servizi privati: si veda, sul punto, Istat, *Le retribuzioni dei dipendenti pubblici. Dinamiche e confronti con il settore privato*, Roma, 17 luglio 2006.

In estrema sintesi, sembra di poter affermare che per contenere l'espansione della pubblica amministrazione sono quanto mai necessarie delle leggi che ne indirizzino l'attività e ne suggeriscano l'evoluzione, imponendo dei vincoli precisi; d'altro canto, si è anche dimostrato come le leggi non siano di per sé sufficienti a produrre i risultati sperati. L'esempio di Consip appare, a questo proposito, paradigmatico. La pubblica amministrazione, negli ultimi anni, ha fatto sì un maggior ricorso al mercato e alle esternalizzazioni, ma è come se questi strumenti si fossero semplicemente aggiunti, nel migliore dei casi, alle spese già sostenute per produrre beni e servizi in proprio. L'andamento delle spese per il personale ne è una testimonianza indiretta. Appare quindi necessario un cambiamento culturale che porti la Pa ad essere gestita in modo più simile ad un'impresa privata, tanto più a fronte del fatto che con la liberalizzazione di un numero crescente di servizi pubblici, pubblico e privato si troveranno sempre più spesso in competizione fra loro. In altre parole, più che una generica riduzione del personale, ad esempio, si dovrebbe ricercare una riduzione del *back office*. A tal proposito, si cita in chiusura una considerazione della Corte dei conti, relativa alle spese per il personale sostenute dalla pubblica amministrazione ma estendibile, a nostro parere, anche alle altre tipologie di spese:

(...) le reiterate norme in materia di contenimento delle assunzioni e di revisione degli organici sono state vissute dalle diverse amministrazioni come un adempimento burocratico e una limitazione all'autonomia organizzativa, in quanto finalizzate esclusivamente al contenimento della spesa, più che alla verifica della rispondenza dell'assetto organizzativo alle missioni da svolgere ed alle nuove competenze da esercitare⁶³.

Da questo punto di vista, appare sempre più urgente diffondere anche in Italia i principali elementi della *spending review*⁶⁴.

⁶³ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma, maggio 2010, p. 185.

⁶⁴ Per una trattazione del tema si rimanda ai contributi di R. Perez, G. Muraro e L. Fiorentino in *Finanza privata e finanza pubblica*, a cura di R. Perez, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli editore, 2009.