



# Spesa pubblica e federalismo

Allocazione delle risorse umane e finanziarie  
ed efficienza delle Amministrazioni pubbliche

marzo 2008



CONSIGLIO REGIONALE  
DEL VENETO

# Spesa pubblica e federalismo

Allocazione delle risorse umane e finanziarie  
ed efficienza delle Amministrazioni pubbliche

9 Quaderni di ricerca

9

marzo 2008



## Presentazione

---

Una Pubblica Amministrazione efficiente ed efficace è un fattore determinante per sostenere la competitività del Paese. Una migliore allocazione delle risorse umane e finanziarie delle Amministrazioni pubbliche, infatti, contribuisce a migliorare la salute dei conti pubblici e, contemporaneamente, permette di liberare risorse per lo sviluppo economico. Questo studio di Unioncamere del Veneto affronta la questione della spesa pubblica proseguendo nel percorso avviato con il Quaderno di ricerca “I costi del non federalismo”.

La ricerca mette a confronto la nostra PA e la struttura organizzativa della Germania, nostro partner fondamentale in economia. L'Italia, utilizzando questo modello, potrebbe ottenere un risparmio nella spesa pubblica di ben due punti percentuali del Pil, pari a più di 26 miliardi di euro l'anno.

Continuando nel confronto si nota che la spesa pubblica in Germania, non solo è nettamente inferiore in valori assoluti, ma presenta anche una migliore allocazione: solo il 31,1% è spesa rigida, mentre ben il 68,9% è spesa di intervento, quindi per investimenti. A differenza dell'Italia dove ben il 43,8% è spesa rigida e solo il 56,2% è spesa di intervento.

L'inefficienza della spesa pubblica italiana si riscontra soprattutto a livello centrale e in quelle regioni dove ancora prevale la logica della “spesa storica” anziché quella dei costi standard. Forse anche per questo motivo mentre nelle regioni e negli enti locali la spesa si sta mediamente riducendo, nei Ministeri le spese per il personale e le spese proprie sono cresciute fra il 2000 e il 2007 con una velocità rispettivamente del 24% e del 20%!

Colpisce in particolare un dato sull'efficienza: gli enti periferici gestiscono il 36-37% della spesa pubblica complessiva con circa il 42% del personale pubblico, mentre lo Stato centrale assorbe una quota pari al 24% delle risorse ma con oltre il 56% del personale disponibile.

Come già emerso nello studio sui costi del “non federalismo”, l'Italia sconta un notevole ritardo nell'attuazione dei dettami della riforma del Titolo V, ma non solo. Anche sul sistema di perequazione fiscale l'Italia è ancora distante dagli altri Paesi federali.

I dati mostrano che l'azione redistributiva operata dallo Stato italiano è di circa due volte più elevata di quella registrata in Spagna e tre volte di quella riscontrata in Germania. Questa scelta comporta pesanti ricadute sulla capacità di spesa delle regioni più virtuose.

Due domande sorgono spontanee: siamo di fronte ad una concorrenza leale fra regioni europee oppure c'è un'evidente situazione di sperequazione ignota alle Autorità comunitarie? Come possono le nostre imprese competere nel mercato globale in presenza di una situazione di palese svantaggio ed iniquità fiscale?

L'auspicio quindi è che anche questo dossier possa rappresentare una base concreta e credibile per avanzare risposte e ricercare soluzioni, nella direzione di una compiuta riforma federalista dello Stato italiano.

Venezia, marzo 2008

Federico Tessari  
*Presidente Unioncamere del Veneto*



## Prefazione

---

Nel novembre 2007 il Consiglio regionale del Veneto, in collaborazione con Unioncamere del Veneto, ha istituito un Osservatorio regionale sul federalismo e la finanza pubblica per monitorare lo stato di attuazione del decentramento istituzionale italiano, per capire come razionalizzare e risparmiare nella spesa pubblica, per studiare come creare un ambiente più favorevole allo sviluppo delle imprese, per le quali il livello di imposizione fiscale e l'efficacia e la l'efficienza della spesa pubblica rappresentano due parametri determinanti per la propria crescita.

Nell'ambito degli approfondimenti sui costi del "non federalismo", ben si inserisce dunque questo importante lavoro, primo risultato dell'attività dell'Osservatorio regionale sul federalismo, con il contributo dell'Assessorato alle Politiche economiche e istituzionali della Regione del Veneto.

Credo sia importante sottolineare tre aspetti fondamentali.

Innanzitutto la Costituzione italiana, come recentemente modificata con la Riforma del Titolo V, non disegna un Paese federale, ma solo ad assetto regionale (così la sentenza della Corte Costituzionale 365/07 che ha bocciato la legge della Regione Sardegna sul nuovo Statuto regionale sardo);

In secondo luogo se si vuole veramente risparmiare sui costi della burocrazia bisogna assolutamente ridurre le spese a livello dei Ministeri; le spese infatti di Enti locali come le Comunità Montane, le Province e le Regioni incidono rispettivamente solo per rispettivamente lo 0,2%, 1,7% e 1,2% sulla spesa pubblica totale, mentre i livelli ministeriali per ben il 54,6%;

Infine se non si attua il cosiddetto "federalismo del personale pubblico", ovvero il trasferimento di personale dal centro alla periferia, non si potrà mai avere un vero federalismo; in Italia infatti ben il 54% dei dipendenti è impiegato a livello ministeriale, mentre in Germania, Paese a struttura federale che nello studio viene preso come ottimo esempio da seguire, solo l'11% del personale pubblico opera a livello centrale, mentre il restante è distribuito tra i Länder e gli enti locali.

Solo questi tre aspetti, fra i numerosi citati nel presente studio, dimostrano come sia indispensabile ed urgente superare il guado che ci vede ancora sospesi fra un cieco e antiquato accentramento e un federalismo che ancora non c'è, ma che viene spesso sbandierato o accusato di essere causa dei molti mali del Paese.

Venezia, marzo 2008

Marino Finozzi  
*Presidente del Consiglio regionale del Veneto*



## Prefazione

---

Questo utile ed interessante lavoro rappresenta il proseguimento delle già proficue collaborazioni fra la Regione ed Unioncamere del Veneto sulle delicate ed attuali tematiche del federalismo, della pressione fiscale e della spesa pubblica che tanto fortemente possono incidere sulla competitività del sistema economico del Veneto e di altre regioni italiane.

Siamo infatti assolutamente convinti che la valorizzazione delle diversità in una terra così ricca come l'Italia sia, a fronte della cosiddetta solidarietà fra le regioni più ricche e quelle più povere, il modo migliore per favorire la crescita e lo sviluppo del Paese nel suo complesso.

Lo studio dimostra invece come oggi il nostro Paese sia ancora lontano non solo da un reale trasferimento di competenze dallo Stato centrale agli enti periferici (ben il 54% del personale pubblico è ancora alle dipendenze dei ministeri mentre in Germania, Paese veramente federale, solo l'11% lavora a livello centrale), ma anche da una solidarietà che superi la mera logica dell'assistenzialismo e che si basi su una standardizzazione dei costi piuttosto che sul criterio della spesa storica.

Le conseguenze sono piuttosto evidenti: spreco di risorse pubbliche in termini di divisioni delle competenze fra centro, regioni ed enti locali e, soprattutto, una spesa pubblica altissima (più del 50% del Pil) dedicata quasi esclusivamente alle spese correnti (circa il 90%).

Solo parzialmente possiamo trarre conforto dalle cifre e dai dati che dimostrano invece come il Veneto primeggi nel contesto nazionale ed europeo non solo nel mondo delle imprese, ma anche in quello della Pubblica Amministrazione. Se infatti la situazione generale del Paese e la stessa organizzazione dell'apparato pubblico non cambierà, ben difficilmente il Veneto ed altre regioni virtuose italiane potranno mantenere così alto il loro livello di competitività.

A noi tutti pertanto spetta il compito di lavorare perché i modelli di sviluppo e di gestione della cosa pubblica della nostra regione continuino a migliorare e possano diventare un modello di riferimento per il resto del Paese e perché quanto prima sia data piena attuazione della Riforma Titolo V della Costituzione approvata di recente.

Venezia, marzo 2008

Fabio Gava  
*Assessore regionale alle Politiche  
economiche e istituzionali*



La ricerca è stata promossa e realizzata da Unioncamere del Veneto e dal Consiglio regionale del Veneto nell'ambito dell'*Osservatorio regionale sul federalismo e la finanza pubblica*, con il contributo dell'Assessorato alle Politiche economiche e istituzionali della Regione del Veneto.

La progettazione della ricerca e la raccolta, la sistematizzazione e l'analisi dei dati sono state curate da un gruppo di lavoro coordinato da Gian Angelo Bellati, direttore di Unioncamere del Veneto, e composto da Serafino Pitingaro e Grazia Sartor del Centro Studi Unioncamere del Veneto, Alberto Cestari, Catia Ventura e Andrea Favaretto del Centro Studi Sintesi.

La redazione del presente rapporto è stata curata dal Centro Studi di Unioncamere del Veneto, con contributi di tutti i componenti del gruppo di lavoro.

Un particolare ringraziamento va ai componenti della Conferenza regionale sulle dinamiche economiche e del lavoro del Consiglio regionale del Veneto che hanno partecipato alle riunioni del tavolo di lavoro dedicato al federalismo, al Servizio Studi del Consiglio regionale del Veneto e all'Assessorato alle Politiche economiche e istituzionali della Regione del Veneto.



# Sommario

---

<b>Introduzione</b>	“	13
<b>1. Il personale delle Amministrazioni pubbliche</b>	“	15
1.1 Il quadro nei Paesi europei	“	15
1.2 Il numero dei dipendenti pubblici in Italia	“	15
1.3 La distribuzione territoriale	“	19
1.4 Il personale dirigente	“	21
1.5 Le retribuzioni medie	“	24
<b>2. L’allocazione della spesa pubblica</b>	“	27
2.1 La spesa per il personale nei Paesi europei	“	27
2.2 I costi dei Ministeri	“	28
2.3 I costi delle Regioni	“	31
2.4 I costi dei Comuni	“	34
<b>3. Il decentramento che non c’è: un confronto con Germania e Spagna</b>	“	37
3.1 Criticità del federalismo in Italia	“	37
3.2 L’allocazione del personale in Italia, Spagna e Germania	“	40
3.3 Veneto e Lombardia a confronto con altre regioni europee	“	43
<b>4. Alcuni indicatori di efficienza</b>	“	47
4.1 Il concetto di “spesa propria”	“	47
4.2 Possibili risparmi di spesa	“	49
<b>Conclusioni</b>	“	55
<b>Glossario</b>	“	67
<b>Riferimenti bibliografici</b>	“	71
<b>Indice delle tabelle e dei grafici</b>	“	73



# Introduzione

di Gian Angelo Bellati\*

---

L'Italia si caratterizza per un elevato livello di spesa pubblica: nel 2006 le uscite delle Amministrazioni pubbliche hanno superato la quota del 50% del Pil, facendo segnare una crescita di circa 2 punti percentuali rispetto al 2005. La spesa corrente rappresenta la quasi totalità della spesa pubblica (44,5% del Pil), relegando le uscite destinate agli investimenti ad un ruolo marginale (6%). Inoltre, una quota rilevante della ricchezza nazionale (circa il 4,5% del Pil) viene destinata al pagamento degli interessi sul debito pubblico: l'onere per gli interessi è superiore anche di 2-3 punti di Pil rispetto ai principali competitor europei. In sostanza, la crescita del debito pubblico attraverso l'accumulazione di disavanzi annui, ha come riflesso nuovi oneri che tolgono ogni anno risorse preziose da destinare allo sviluppo del Paese.

Tuttavia, non si tratta unicamente di un problema di "quantità" di spesa: ad aggravare il pesante quadro di finanza pubblica contribuisce la questione della scarsa "qualità" della spesa pubblica italiana. Tra le principali cause dell'eccessivo livello di spesa della PA, infatti, vi è soprattutto il deficit qualitativo: è un problema che è stato più volte messo in evidenza dalla Corte dei Conti e, più recentemente, dal Libro verde sulla spesa pubblica. Proprio questo rapporto ha elencato i principali elementi che ostacolano un utilizzo delle risorse pubbliche maggiormente orientato ai bisogni effettivi dei cittadini:

- a) l'estrema rigidità del bilancio pubblico, con una quota di spese obbligatorie che raggiunge il 90% della spesa totale;
- b) l'elevato peso delle spese per il personale (circa il 25% delle uscite del bilancio);
- c) la debole efficacia dell'azione amministrativa;
- d) la non completa applicazione del principio della responsabilità del risultato.

A questi fattori va aggiunta la mancata applicazione del federalismo fiscale e delle disposizioni nell'ultima versione del Titolo V della Costituzione. Nel rapporto di Unioncamere del Veneto<sup>1</sup> è stato messo in evidenza come le spese di funzionamento nei Paesi federali siano proporzionalmente minori rispetto a quelle dei Paesi a struttura unitaria. La piena applicazione del disegno autonomista delineato dal Titolo V favorirebbe una migliore allocazione delle risorse pubbliche tra i vari livelli di governo, maggiormente improntata sui criteri dell'efficienza. La teoria dei sistemi federali sostiene che avvicinando la gestione della spesa ed il reperimento delle risorse pubbliche ai cittadini, si rafforzi progressivamente il legame tra questi ultimi e gli amministratori pubblici permettendo ai contribuenti di valutare più direttamente se l'entità delle tasse pagate giustifichi o meno la qualità dei servizi erogati. Questo consentirebbe un significativo risparmio di risorse, poiché gli amministratori pubblici sarebbero più accorti nella gestione della finanza pubblica, in quanto una crescita della pressione fiscale senza un adeguato ritorno in termini di servizi li potrebbe penalizzare nei passaggi elettorali.

---

\* Direttore di Unioncamere del Veneto ed Eurosportello Veneto.

<sup>1</sup> Unioncamere del Veneto (2007), *I costi del "non federalismo"*, Quaderni di ricerca n.8.

Nello studio si considera l'Italia come un Paese a metà strada tra un assetto unitario e federale, anche se la definizione più corretta sarebbe quella di "Stato regionale" (nonostante la riforma del 2001 abbia assegnato pari dignità istituzionale a Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane). I progressi, quanto meno sotto il profilo formale, sono stati significativi, ma è bene precisare che l'Italia non è un Paese federale. A ricordarcelo è la Corte costituzionale, che in una recente sentenza ha di fatto bloccato l'uso di espressioni che vadano oltre l'assetto regionale previsto dall'attuale sistema costituzionale<sup>2</sup>. La sentenza della Consulta non lascia spazio ad ulteriori interpretazioni: è bene pertanto prendere atto di questa pronuncia, perché contribuisce a comprendere lo stato attuale dell'assetto istituzionale in Italia. La scelta del federalismo come veicolo di una maggiore efficienza e una migliore qualità della spesa pubblica non viene comunque scalfita.

Spesa pubblica, efficienza, federalismo: questi sono i temi che verranno approfonditi nel presente rapporto, seguendo un percorso di analisi che ne evidenzierà la profonda interrelazione. Lo studio porterà alcuni elementi di analisi utili per formulare alcune proposte interpretative: non ha la pretesa di dare soluzioni per tutte le criticità che emergeranno, bensì si limita a fornire un contributo per il riordino e la riqualificazione della spesa pubblica italiana e del complesso della struttura istituzionale.

Alcuni confronti internazionali contribuiranno a definire il quadro delle criticità presenti nell'assetto pubblico italiano: in particolare, Paesi come Germania e Spagna, che rappresentano alcuni possibili punti di approdo per quanto riguarda la riforma federale e alcune scelte istituzionali, possono fornire alcuni interessanti elementi di analisi, specialmente per quanto riguarda l'allocazione del personale pubblico e la qualità della spesa.

---

<sup>2</sup> La sentenza n. 365/07 della Corte costituzionale ha bocciato la legge della Regione Sardegna del 23 maggio 2006, n. 7 ("Istituzione, attribuzioni e disciplina della consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo"), giudicandola in contrasto con lo statuto speciale sardo (si veda il Sole-24 Ore dell'8 novembre 2007).

# Capitolo 1 Il Personale delle Amministrazioni pubbliche

## 1.1 Il quadro nei Paesi europei

Il personale è il principale strumento attraverso cui le Amministrazioni pubbliche raggiungono (o tentano di raggiungere) i propri obiettivi istituzionali. In altre parole, nell'analisi dell'efficienza della spesa pubblica non si può prescindere dal fattore umano. Tuttavia, l'utilizzo del fattore del personale pubblico appare estremamente variabile tra i principali Paesi europei, sia sotto l'aspetto quantitativo sia per quanto riguarda accezioni più qualitative.

L'allocazione tra i livelli di governo appare estremamente disomogenea: **in Italia il 56% dei dipendenti pubblici lavora presso le Amministrazioni centrali, mentre il rimanente 44% fa riferimento agli Enti periferici (Regioni, ASL, Province, Comuni)**. L'Italia appare più "centralizzata" rispetto alla media dei principali Paesi UE, anche se non sui livelli di Irlanda, Portogallo e Grecia, dove i dipendenti dello Stato rappresentano oltre l'80% del totale degli addetti pubblici. Tuttavia, non si può non mettere in evidenza che l'Italia appare ben lontana dai Paesi federali, Germania e Spagna su tutti: **in Germania appena l'11% del personale appartiene al Governo centrale, mentre in Spagna tale quota si attesta al 38%** (Tab 1.1 e Graf 1.1).

	Amministrazioni centrali	Amministrazioni periferiche
Irlanda	88	12
Portogallo	83	17
Grecia	83	17
Paesi Bassi	74	26
Francia	70	30
Regno Unito	60	40
Italia	56	44
Austria	42	58
Spagna	38	62
Svezia	26	74
Finlandia	24	76
Belgio	23	77
Danimarca	22	78
Germania	11	89
Media	50	50

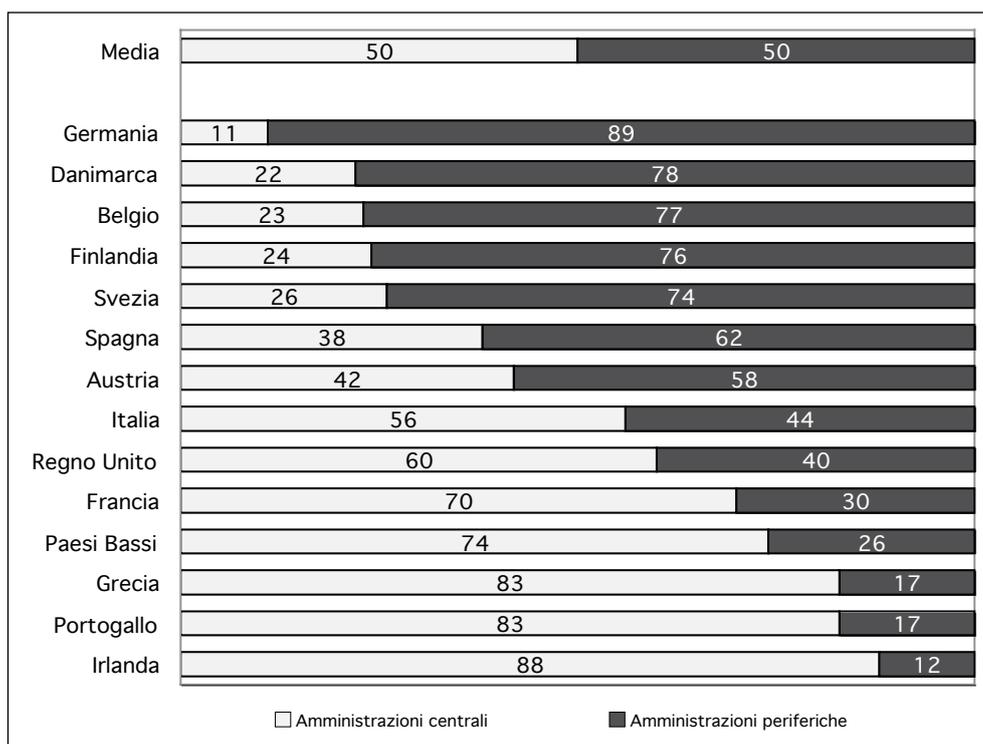
*Elaborazione su dati Dexia-Crediop*

**Tabella 1.1.** *Personale delle Amministrazioni pubbliche in alcuni Paesi UE*  
*Composizione % per livello di governo*

## 1.2 Il numero dei dipendenti pubblici in Italia

La Pubblica amministrazione italiana (secondo i dati Istat) nel 2006 si avvale del lavoro di oltre 3,6 milioni di individui, con un incremento di 1,8 punti percentuali rispetto al 2001. La crescita ha interessato tutti i comparti ad eccezione degli Enti di previdenza, anche se l'esiguità della quota di personale operante in questo livello amministrativo è del tutto marginale (Tab 1.2).

**Grafico 1.1.** *Personale delle Amministrazioni pubbliche in alcuni Paesi UE*  
Composizione % per livello di governo



Elaborazione su dati Dexia-Crediop

**Il personale pubblico delle Amministrazioni centrali risulta in crescita dell' 1,6% rispetto al 2001**, mentre il complesso delle Amministrazioni locali fa segnare un incremento del 2,1%. La scelta di analizzare la dinamica rispetto al 2001 non è casuale: tale anno rappresenta il punto di svolta dell'assetto istituzionale della Repubblica, quanto meno sotto l'aspetto formale. Nonostante la nuova logica di assegnazione delle funzioni amministrative (prima ai Comuni, successivamente agli altri livelli di governo) sia stata suggellata dalla riforma costituzionale del 2001, l'assetto complessivo del pubblico impiego rimane sostanzialmente immutato. La crescita del numero dei dipendenti a livello locale non è stata accompagnata da una contestuale riduzione dell'apparato pubblico delle Amministrazioni centrali: tuttavia, occorre evidenziare che la crescita del personale locale è imputabile esclusivamente agli enti sanitari (+1,2%), mentre gli apparati di Regioni (al netto delle ASL), Province ed Enti locali fanno registrare una sensibile involuzione (-1,4%)<sup>3</sup>.

La composizione del personale pubblico per livello di governo era già stata messa in luce precedentemente, collocando l'Italia tra i Paesi "centralizzati". I dati della tabella 1.3 confermano questo scenario, in quanto nel 2003 il 56,1% del personale effettivo (a tempo indeterminato e determinato) era allocato presso le Amministrazioni centrali (quasi esclusivamente nelle strutture ministeriali). Il lieve progresso (dal 41,9% del 2001 al 42,3% del 2003) delle amministrazioni locali è imputabile principalmente alle ASL e alle aziende ospedaliere, che rappresentano quasi il 20% del complesso degli occupati nel settore pubblico.

Le Amministrazioni centrali, dunque, assorbono la maggior parte del personale pubblico: tuttavia, la spesa che tali strutture gestiscono non raggiunge

<sup>3</sup> Ad integrazione di quanto enunciato, si segnala che dall'anno 2000 il personale A.T.A. (personale ausiliario, tecnico e amministrativo) è stato trasferito dalle Amministrazioni locali al Ministero dell'Istruzione.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Var.% 2001-06
Amministrazioni centrali	2.019	2.035	2.048	2.039	2.050	2.052	1,6
di cui: Stato	1.974	1.990	2.004	1.995	2.006	2.008	1,7
Amministrazioni locali	1.492	1.502	1.511	1.517	1.523	1.523	2,1
di cui: Regioni, province, comuni	639	636	632	629	630	630	-1,4
di cui: Enti locali sanitari	691	693	697	700	700	700	1,2
Enti di previdenza	58	57	59	58	58	57	-1,2
<b>Totale Amministrazioni pubbliche*</b>	<b>3.569</b>	<b>3.595</b>	<b>3.619</b>	<b>3.615</b>	<b>3.631</b>	<b>3.632</b>	<b>1,8</b>

(\*) al netto dei militari di leva

Nota: le Amministrazioni centrali comprendono, oltre allo Stato, altri Enti pubblici economici, assistenziali e scientifiche.

Elaborazione su dati ISTAT

neppure il 25% del totale della spesa pubblica. È necessario approfondire la natura dell'aggregato di spesa pubblica considerato: tale voce è al netto delle spese per interessi passivi (spesa primaria) e tiene conto dei trasferimenti di risorse effettuati verso altri comparti della PA, ai quali però vanno aggiunte le risorse in entrata da altre amministrazioni pubbliche. Per fare un esempio, il dato delle Amministrazioni centrali è stato depurato dei trasferimenti agli enti locali, del finanziamento sanitario, delle risorse destinate agli Enti di previdenza<sup>4</sup>; a questo aggregato sono stati poi aggiunti i trasferimenti in entrata derivanti dalle Amministrazioni locali e dagli Enti di previdenza. Anche per questa ragione, bisogna fare particolare attenzione al dato degli Enti di previdenza: la spesa per questo comparto pubblico coincide sostanzialmente con l'erogazione delle prestazioni previdenziali e, pertanto, l'esiguità del personale (circa 57mila) si giustifica col fatto che le competenze di tali Enti coincidono con la mera gestione ed erogazione delle pensioni.

L'attenzione, dunque, si concentra necessariamente solo sulle Amministrazioni centrali e locali. In sintesi, **gli enti periferici si trovano a gestire circa il 36-37% della spesa pubblica complessiva con circa il 42% del personale pubblico**; diversamente, **lo stato centrale assorbe una quota minore di spesa pubblica rispetto alle amministrazioni locali (circa il 24%), ma con oltre il 56% del personale disponibile**.

La comparazione tra livelli di governo diversi, pur appartenenti al medesimo Paese, è sempre difficile e insidiosa, anche in ragione delle differenti competenze (a loro volta non sempre quantificabili e "misurabili"); tuttavia, emergono sostanzialmente i rapporti di forza tra le due anime del settore pubblico, con il governo centrale che mantiene ben saldo il suo ruolo di preminenza e di guida della PA italiana.

La prevalenza del ruolo dello Stato centrale si coglie efficacemente osservando la tabella 1.4, che presenta una distribuzione più dettagliata della collocazione del personale pubblico. Il 54,6% del personale a tempo indeterminato lavora negli uffici dei Ministeri, mentre le altre articolazioni della PA italiana assorbono la quota rimanente: più precisamente il 19,2% è collocato nel comparto sanità, il 12,4% lavora negli oltre 8.100 comuni presenti in Italia, mentre solamente l'1,6% e l'1,2% è occupato nelle Province e nelle Regioni. I dati confermano,

<sup>4</sup> Tali risorse (derivanti dalla fiscalità generale) sono necessarie per l'equilibrio del sistema previdenziale: infatti, i soli contributi previdenziali che affluiscono agli enti come l'INPS non sono sufficienti per garantire l'erogazione delle prestazioni pensionistiche.

**Tabella 1.2. Unità di lavoro nelle Amministrazioni pubbliche (in migliaia)**

anche se forse non ce n'era bisogno, la struttura verticale della PA, con le strutture ministeriali a governare il tutto. Inoltre, i numeri lasciano intendere che una riduzione del personale degli enti locali – ad esempio province o comunità montane - non risolverebbe di certo il problema dell'eccessiva spesa pubblica in Italia, poiché la maggior parte del pubblico impiego è dislocata a livello centrale.

**Tabella 1.3.** *Il personale e la spesa delle Amministrazioni pubbliche per livello di governo*  
*Composizione percentuale*

	Personale effettivo al 31.12 (1)			Spesa pubblica (2)		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
<b>Amministrazioni centrali</b>	<b>56,4</b>	<b>56,3</b>	<b>56,1</b>	<b>23,9</b>	<b>23,7</b>	<b>24,5</b>
Ministeri e Presidenza del consiglio	54,9	54,8	55,0			
Organi costituzionali	0,3	0,3	0,2			
Altri enti delle Amministrazioni centrali	1,2	1,2	1,0			
<b>Amministrazioni locali</b>	<b>41,9</b>	<b>42,0</b>	<b>42,3</b>	<b>36,9</b>	<b>37,1</b>	<b>36,1</b>
Regioni e Province autonome	2,5	2,5	2,5			
Province	1,5	1,6	1,6			
Comuni	13,6	13,5	13,3			
ASL e aziende ospedaliere	19,7	19,6	19,9			
Altri enti delle Amministrazioni locali	4,6	4,8	4,9			
<b>Enti di previdenza</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>	<b>39,2</b>	<b>39,2</b>	<b>39,4</b>
<b>Amministrazioni pubbliche (3)</b>	<b>3.547.057</b>	<b>3.547.307</b>	<b>3.540.496</b>	<b>659.075</b>	<b>680.335</b>	<b>717.877</b>

(1) Personale a tempo indeterminato e determinato; (2) Spesa pubblica al netto degli interessi passivi e dei trasferimenti tra Amministrazioni pubbliche; (3) Personale in unità; spesa in milioni di euro.

*Elaborazioni su dati ISTAT*

**Tabella 1.4.** *Distribuzione dei dipendenti pubblici a tempo indeterminato per tipo di ente/istituzione*  
*Anno 2006*

Ente/istituzione	Numerosità	Composizione %
MINISTERI	1.851.126	54,59
UNITA' SANITARIE LOCALI	651.780	19,22
COMUNI	420.915	12,41
UNIVERSITA'	116.075	3,42
PROVINCE	57.033	1,68
AGENZIE	54.933	1,62
ENTI PREVIDENZIALI E ASSISTENZIALI	50.933	1,50
REGIONI A STATUTO SPECIALE	45.849	1,35
REGIONI	39.424	1,16
ISTITUTI DI RICOVERO E CURA A CARATTERE SCIENTIFICO	18.820	0,55
ISTITUTI DI RICERCA E SPERIMENTAZIONE	13.342	0,39
ALTRI ENTI	9.709	0,29
CAMERE DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA	8.212	0,24
AGENZIE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	7.802	0,23
COMUNITA' MONTANE	7.554	0,22
ORGANI A RILEV. COSTITUZIONALE	5.423	0,16
POLICLINICI UNIVERSITARI	4.675	0,14
EX IPAB	3.868	0,11
AUTOMOBILE CLUB	3.707	0,11
CONSORZI, ASSOCIAZIONI, COMPRESORI	2.857	0,08
ENTI REGIONALI DI SVILUPPO AGRICOLO	2.850	0,08
IACP/ATER/ALER/ARTE	2.637	0,08
ENTI PER IL DIRITTO ALLO STUDIO	2.460	0,07
ISTITUTI ZOOPROFILATTICI SPERIMENTALI	2.328	0,07
UNIONE DI COMUNI	1.496	0,04
ALTRI ENTI REGIONALI	1.494	0,04
AZIENDE AUTONOME	1.397	0,04
PARCHI NATURALI ED ENTI PER LA DIFESA AMBIENTALE	1.028	0,03
AZIENDE ED ENTI PER IL SOGGIORNO E TURISMO	959	0,03
AUTORITA' DI BACINO	245	0,01
OSSERVATORI	72	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>3.391.003</b>	<b>100,00</b>

*Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato*

### 1.3 La distribuzione territoriale

Gli elementi finora analizzati hanno fatto emergere una maggiore concentrazione del personale pubblico presso le amministrazioni centrali; approfondendo la ricerca sul piano geografico emerge la persistenza di un quadro di forte disomogeneità.

In Italia, nel 2006, vi erano 5.716 dipendenti pubblici a tempo indeterminato ogni 100mila abitanti: tale valore risulta superiore di circa 23 unità ogni 100mila abitanti rispetto al 2002. Anche in relazione a quanto già evidenziato precedentemente, si può notare che la dinamica è esclusivamente imputabile ai Ministeri (+141 dipendenti ogni 100mila abitanti), mentre si rileva una sensibile flessione per il comparto dei Comuni, delle ASL e delle Regioni ordinarie (Tab 1.5).

Area ***	Comuni	Province	Regioni ordinarie	Regioni speciali	ASL	Ministeri	Totale Amm. Pubbl.**
<b>Nord</b>							
2002	790	88	55	*	1.248	2.315	5.057
2006	708	84	50	*	1.179	2.450	5.108
<i>Variazione Nord</i>	-82	-4	-5	<i>n.c.</i>	-70	+135	+51
<b>Centro</b>							
2002	846	117	84	-	1.171	3.645	6.723
2006	745	117	80	-	1.124	3.772	6.643
<i>Variazione Centro</i>	-102	-1	-4	-	-47	+127	-81
<b>Sud e Isole</b>							
2002	754	96	95	*	1.033	3.455	5.938
2006	683	102	81	*	1.002	3.627	5.992
<i>Variazione Sud e Isole</i>	-71	+6	-14	<i>n.c.</i>	-31	+172	+54
<b>Regioni ordinarie</b>							
2002	764	98	88	-	1.153	2.960	5.632
2006	680	97	73	-	1.101	3.089	5.611
<i>Variazione Regioni ordinarie</i>	-84	-1	-	<i>n.c.</i>	-52	+129	-21
<b>Regioni speciali</b>							
2002	918	91	-	*	1.171	3.088	6.024
2006	852	93	34	*	1.133	3.295	6.299
<i>Variazione Regioni speciali</i>	-66	+2	-	<i>n.c.</i>	-38	+206	+275
<b>Italia</b>							
2002	788	97	75	*	1.156	2.980	5.693
2006	706	97	67	*	1.106	3.120	5.716
<i>Variazione Italia</i>	-82	-0	-8	<i>n.c.</i>	-50	+141	+23

**Tabella 1.5. Dipendenti pubblici ogni 100mila abitanti**  
*Personale a tempo indeterminato*

(\*) Medie non calcolate a causa della mancanza del dato per la Sicilia

(\*\*) Il totale delle Amministrazioni pubbliche è comprensivo di altri Enti pubblici non presenti in tabella.

*Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato*

(\*\*\*) Eventuali errori nelle variazioni assolute sono da imputare agli arrotondamenti.

Il dato più significativo è la maggiore concentrazione di personale pubblico nelle regioni a statuto speciale in tutti i comparti della PA: ci si aspetterebbe che nelle RSS l'incidenza del personale che fa riferimento all'apparato centrale sia minore rispetto alle Regioni ordinarie. I dati della tabella smentiscono in parte questa considerazione poiché nel complesso delle Regioni a statuto autonomo vi sono mediamente 3.295 dipendenti pubblici ministeriali ogni 100mila abitanti a fronte dei 3.089 presenti nelle Regioni ordinarie. In sostanza, nonostante l'assetto dei poteri pubblici nelle Regioni autonome preveda una minore presenza dello Stato centrale a favore di maggiori competenze dell'ente regionale, si evidenzia una concentrazione di personale ministeriale superiore a quella delle RSO.

All'interno dell'aggregato delle Regioni speciali, si osserva che sono gli enti del Mezzogiorno a presentare un'incidenza maggiore per quanto riguarda i dipendenti ministeriali. Oltre 3.700 dipendenti centrali (su 100mila ab.) operano in Sardegna, quasi 3.600 in Sicilia, 3.596 in Friuli, mentre Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige fanno segnare un peso dei dipendenti ministeriali inferiore alla media

nazionale, rispettivamente 1.260 e 991 unità di personale ogni 100mila abitanti (Tab 1.6 e 1.7). Queste due regioni si avvicinano più delle altre alle performances dei Paesi federali: la quota del personale centrale non va oltre il 18% del totale, lasciando alle Amministrazioni periferiche la gran parte dei dipendenti: i risultati in termini di efficienza e qualità dell'utilizzo delle risorse si raggiungono anche attraverso un decentramento del personale pubblico.

Tra gli altri risultati che emergono nelle tabelle in oggetto, vi è la maggiore concentrazione di personale pubblico nelle aree del Centro (come era prevedibile), "supremazia" che si registra in tutti comparti della PA italiana ad eccezione delle ASL, dove invece prevalgono le regioni del Nord.

**Tabella 1.6. Dipendenti pubblici ogni 100mila abitanti\***  
(Personale a tempo indeterminato)  
Anno 2002

	Comuni	Province	Regioni ordinarie	Regioni speciali	ASL	Ministeri	Totale Amm. Pubbl.**
PIEMONTE	812	109	74	-	1.287	2.406	5.210
VALLE D'AOSTA	1.327	-	-	2.497	1.619	1.138	7.447
LOMBARDIA	739	78	44	-	1.072	2.162	4.510
LIGURIA	1.032	127	73	-	1.388	3.045	6.528
TRENTINO-ALTO ADIGE	992	-	-	890	1.534	788	4.613
VENETO	634	72	67	-	1.290	2.422	4.886
FRIULI VENEZIA GIULIA	909	83	-	256	1.422	3.047	6.527
EMILIA ROMAGNA	868	117	67	-	1.374	2.336	5.345
TOSCANA	872	136	75	-	1.409	2.789	5.922
UMBRIA	803	164	179	-	1.322	3.026	6.257
MARCHE	796	149	110	-	1.221	2.855	5.684
LAZIO	850	88	68	-	970	4.557	7.645
ABRUZZI	700	132	149	-	1.288	3.182	6.063
MOLISE	735	165	268	-	1.282	3.767	6.789
CAMPANIA	775	71	109	-	947	3.385	5.803
BASILICATA	760	177	213	-	1.078	3.727	6.430
PUGLIA	532	77	107	-	913	3.404	5.433
CALABRIA	692	116	242	-	1.191	3.783	6.407
SICILIA	957	114	-	n.d.	984	3.383	5.940
SARDEGNA	733	86	-	276	1.316	3.691	6.623
NORD	790	88	55	*	1.248	2.315	5.057
CENTRO	846	117	84	-	1.171	3.645	6.723
SUD E ISOLE	754	96	95	*	1.033	3.455	5.938
RSO	764	98	88	-	1.153	2.960	5.632
RSS	918	91	-	*	1.171	3.088	6.024
TOTALE ITALIA	788	97	75	*	1.156	2.980	5.693

**Numero indice (media Italia = 100)**

	Comuni	Province	Regioni ordinarie	Regioni speciali	ASL	Ministeri	Totale Amm. Pubbl.**
PIEMONTE	103	113	99	-	111	81	92
VALLE D'AOSTA	168	-	-	n.c.	140	38	131
LOMBARDIA	94	81	58	-	93	73	79
LIGURIA	131	131	98	-	120	102	115
TRENTINO-ALTO ADIGE	126	-	-	n.c.	133	26	81
VENETO	80	75	89	-	112	81	86
FRIULI VENEZIA GIULIA	115	86	-	n.c.	123	102	115
EMILIA ROMAGNA	110	121	90	-	119	78	94
TOSCANA	111	141	100	-	122	94	104
UMBRIA	102	170	240	-	114	102	110
MARCHE	101	154	148	-	106	96	100
LAZIO	108	91	91	n.c.	84	153	134
ABRUZZI	89	136	199	-	111	107	106
MOLISE	93	170	358	-	111	126	119
CAMPANIA	98	73	146	-	82	114	102
BASILICATA	96	183	285	-	93	125	113
PUGLIA	67	80	144	-	79	114	95
CALABRIA	88	120	324	-	103	127	113
SICILIA	121	117	-	n.c.	85	114	104
SARDEGNA	93	89	-	-	114	124	116
NORD	100	91	73	n.c.	108	78	89
CENTRO	107	121	113	-	101	122	118
SUD E ISOLE	96	100	127	n.c.	89	116	104
RSO	97	101	118	-	100	99	99
RSS	116	94	-	n.c.	101	104	106
MEDIA ITALIA	100	100	100	n.c.	100	100	100

(\*) Per le Regioni speciali l'indicatore non è stato calcolato a causa della mancanza del dato per la Sicilia.

(\*\*) Il totale delle Amministrazioni pubbliche è comprensivo di altri Enti pubblici non presenti in tabella.

Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato

**Tabella 1.7. Dipendenti pubblici ogni 100mila abitanti (Personale a tempo indeterminato) Anno 2006**

	Comuni	Province	Regioni ordinarie	Regioni speciali	ASL	Ministeri	Totale Amm. Pubbl.**
PIEMONTE	742	111	71	-	1.283	2.597	5.267
VALLE D'AOSTA	1.191	-	-	2.463	1.613	1.260	7.621
LOMBARDIA	653	74	38	-	946	2.250	4.391
LIGURIA	929	119	67	-	1.331	2.959	6.218
TRENTINO-ALTO ADIGE	916	-	-	3.322	1.564	991	7.163
VENETO	572	68	60	-	1.214	2.547	4.850
FRIULI VENEZIA GIULIA	869	79	-	274	1.439	3.596	6.895
EMILIA ROMAGNA	759	107	62	-	1.321	2.492	5.356
TOSCANA	775	129	69	-	1.359	2.907	5.860
UMBRIA	715	160	166	-	1.226	2.932	5.891
MARCHE	697	145	102	-	1.165	2.899	5.525
LAZIO	743	93	68	-	936	4.751	7.622
ABRUZZI	613	136	128	-	1.191	3.218	5.866
MOLISE	664	150	276	-	1.258	3.926	6.906
CAMPANIA	708	69	121	-	946	3.519	5.863
BASILICATA	670	171	197	-	1.132	3.797	6.438
PUGLIA	452	73	80	-	874	3.653	5.528
CALABRIA	633	177	139	-	1.138	4.006	6.480
SICILIA	885	115	-	n.d.	960	3.595	6.045
SARDEGNA	673	101	-	245	1.224	3.782	6.593
NORD	708	84	50	*	1.179	2.450	5.108
CENTRO	745	117	80	-	1.124	3.772	6.643
SUD E ISOLE	683	102	81	*	1.002	3.627	5.992
RSO	680	97	73	-	1.101	3.089	5.611
RSS	852	93	34	*	1.133	3.295	6.299
TOTALE ITALIA	706	97	67	*	1.106	3.120	5.716

Numero indice (media Italia = 100)

	Comuni	Province	Regioni ordinarie	Regioni speciali	ASL	Ministeri	Totale Amm. Pubbl.**
PIEMONTE	105	115	106	-	116	83	92
VALLE D'AOSTA	169	-	-	n.c.	146	40	133
LOMBARDIA	92	76	57	-	86	72	77
LIGURIA	131	123	101	-	120	95	109
TRENTINO-ALTO ADIGE	130	-	-	n.c.	141	32	125
VENETO	81	70	90	-	110	82	85
FRIULI VENEZIA GIULIA	123	81	-	n.c.	130	115	121
EMILIA ROMAGNA	107	111	93	-	119	80	94
TOSCANA	110	134	103	-	123	93	103
UMBRIA	101	165	248	-	111	94	103
MARCHE	99	150	153	-	105	93	97
LAZIO	105	96	102	-	85	152	133
ABRUZZI	87	140	192	-	108	103	103
MOLISE	94	155	415	-	114	126	121
CAMPANIA	100	71	182	-	86	113	103
BASILICATA	95	177	296	-	102	122	113
PUGLIA	64	76	120	-	79	117	97
CALABRIA	90	183	209	-	103	128	113
SICILIA	125	118	-	n.c.	87	115	106
SARDEGNA	95	105	-	-	111	121	115
NORD	100	87	75	n.c.	107	79	89
CENTRO	105	121	121	-	102	121	116
SUD E ISOLE	97	106	121	n.c.	91	116	105
RSO	96	101	109	-	100	99	98
RSS	121	96	51	n.c.	102	106	110
MEDIA ITALIA	100	100	100	n.c.	100	100	100

(\*) Per le Regioni speciali l'indicatore non è stato calcolato a causa della mancanza del dato per la Sicilia.

(\*\*) Il totale delle Amministrazioni pubbliche è comprensivo di altri Enti pubblici non presenti in tabella.

Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato

## 1.4 Il personale dirigente

In un recente rapporto la Corte dei Conti ha evidenziato che il numero di personale pubblico dirigenziale, dopo una riduzione di circa mille unità tra il 1991 e il 1998, è ripreso a crescere superando il livello dei primi anni Novanta. Con riferimento all'ultimo quinquennio si registra un incremento complessivo del +1,1% tra il 2001 e il 2005 (Tab 1.8); tuttavia, tale sviluppo non si evidenzia per tutte le cinque aree nelle quali si articola la dirigenza della PA italiana. Il numero di dirigenti del comparto Regioni ed enti locali registra una

flessione del -8,7% nel periodo considerato, analogamente a quanto fatto riscontrare per l'area della Scuola e dell'Alta formazione artistica e musicale (-11,3%). Diversamente, le altre aree dirigenziali presentano incrementi: se si esclude la dirigenza medica (+2,9%), il comparto della dirigenza statale (Ministeri, Aziende autonome, ecc.) fa segnare il trend più accentuato, con una variazione secca nel quinquennio considerato del +2,3%. Tuttavia, la crescita è imputabile quasi esclusivamente al 2005, anno in cui la numerosità dei dirigenti delle Amministrazioni centrali è cresciuto di oltre 200 unità, mettendo fine ad una flessione iniziata nel 2002.

La tabella 1.8 permette anche di esaminare la composizione del quadro dirigenziale pubblico italiano. La maggior parte dei dirigenti si concentra nella sanità, dove i profili medici sfiorano nel 2005 le 116mila unità, mentre la componente non medica si attesta a quota 21.000. Il vasto comparto delle Autonomie locali (Regioni, Province, Comuni, ecc.) presenta appena un migliaio di dirigenti in più rispetto allo Stato centrale, rispettivamente 10.516 e 9.476. In realtà, al totale dei dati relativi alle Autonomie locali andrebbero conteggiati anche i dirigenti delle Regioni speciali: tuttavia, la Corte dei Conti, a causa dei ritardi con i quali sono pervenuti i dati dagli enti interessati, non dispone di un quadro completo ed affidabile del numero di dirigenti pubblici presenti nelle Regioni e nelle Province autonome.

Il rapporto della Corte dei Conti fornisce anche altri dati che mettono in evidenza il grado di concentrazione del personale dirigente: nella tabella 1.9 vengono riportati i risultati del rapporto tra il personale dirigente o assimilato e il rimanente personale non dirigenziale. Il principale elemento che merita una nota di attenzione è l'analoga struttura tra i Ministeri e l'aggregato delle Regioni ed autonomie locali: infatti, entrambi i comparti fanno registrare mediamente un rapporto di un dirigente ogni 40 personale non dirigenziale.

Se si esclude il settore sanitario, dove l'elevata concentrazione di dirigenti si spiega col fatto che i medici sono assimilati al profilo dirigenziale (rapporto di uno ogni quattro), la presenza più rilevante di dirigenti si registra nel comparto degli Enti pubblici non economici (Inps, Inail, Inpdap): questi enti si configurano meno "virtuosi" poiché vi è in media una figura dirigenziale ogni 22 unità di personale non dirigente.

**Tabella 1.8.** *Dirigenti in servizio nel periodo 2001-2005 (dati riferiti al 31 dicembre di ciascun anno)*

	2001	2002	2003	2004	2005	Var. % 2001/05
<b>AREA I</b> Ministeri, aziende autonome, enti pubblici non economici, università, enti di ricerca	9.261	9.423	9.348	9.261	9.476	2,3
<b>AREA II</b> Regioni ed autonomie locali	11.518	11.852	11.111	10.955	10.518	-8,7
<b>AREA III</b> Servizio Sanitario Nazionale (dirigenza non medica)	20.894	21.399	21.173	21.348	21.248	1,7
<b>AREA IV</b> Servizio Sanitario Nazionale (dirigenza medica)	112.539	114.662	113.953	115.343	115.828	2,9
<b>AREA V</b> Scuola e A.F.A.M.	9.415	8.839	8.169	8.820	8.355	-11,3
<b>TOTALE AREE</b>	<b>163.627</b>	<b>166.175</b>	<b>163.754</b>	<b>165.727</b>	<b>165.425</b>	<b>1,1</b>
<i>Dirigenti di regioni e province a statuto speciale*</i>	685	1.215	1.693	1.783	1.708	
<i>Altri dirigenti del pubblico impiego</i>	295	2.903	471	612	668	

(\*) i dati relativi ai dirigenti delle Regioni a statuto speciali sono scorporati dal totale poiché la Corte dei Conti ha fatto emergere la scarsa affidabilità e l'incompletezza dei dati forniti dagli enti.  
*Elaborazione su dati Corte dei Conti*

Comparto	2001	2002	2003	2004	2005
Ministeri	43	41	41	47	44
Aziende autonome	196	193	184	189	161
Scuola	120	128	137	127	134
Servizio sanitario nazionale	4	4	4	4	4
Regioni ed autonomie locali	43	35	40	40	41
Enti pubblici non economici	23	23	23	22	22
Enti di ricerca	76	71	51	49	45
Universita'	194	161	154	145	137

**Tabella 1.9.** Rapporto tra il personale dirigente o assimilato ed il restante personale non dirigenziale\*. Analisi per comparto

(\*) personale a tempo determinato e indeterminato

Fonte: Corte dei conti

I dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, istituzione che effettua il monitoraggio del personale delle Amministrazioni pubbliche, forniscono un ulteriore contributo alla definizione dell'assetto della dirigenza pubblica. Infatti, l'elaborazione del dataset alla base del Conto Annuale, consente di effettuare una ulteriore disaggregazione delle informazioni presentate nelle tabelle precedenti. In particolare, è possibile ottenere maggiori informazioni relativamente al quadro dirigenziale per ciascun livello di governo nel quale si articola il comparto delle Regioni e degli enti locali (Regioni, Province, Comuni).

La tabella 1.10 presenta alcuni dati riassunti relativamente al personale dirigente per i vari livelli della PA italiana nel periodo 2002 e 2006. Ai fini dell'analisi, è opportuno far presente che i dati della tabella in questione si discostano talvolta sensibilmente da quelli presentati in precedenza. La maggiore disponibilità di informazioni dettagliate relativamente alle cariche e alle figure professionali presenti nella PA, ha permesso di aggregare al gruppo dei dirigenti i dati riguardanti quel personale di livello "superiore" che può essere equiparato a quello dirigenziale. Per tale ragione, in questo contesto, la locuzione "personale dirigente" fornisce una interpretazione estensiva del ruolo dirigenziale, includendo, ad esempio, i segretari (per comuni e province) e il personale della magistratura e della carriera diplomatica e prefettizia (relativamente ai Ministeri).

Alla luce di questa precisazione metodologica, si evidenziano i principali risultati dell'analisi. Nel 2006 il comparto sanitario si conferma come il maggiore bacino per quanto riguarda il personale di livello "superiore" (oltre 131mila unità); i Ministeri possono contare su circa 29mila figure dirigenziali ed equiparati.

Per quanto riguarda lo scenario delle amministrazioni locali, i comuni dispongono di un gruppo dirigenziale composto da circa 10mila individui, mentre le Regioni si attestano su valori prossimi a 2.600, in sensibile flessione rispetto al 2002.

L'analisi qui proposta, sebbene presenti un confronto tra due annualità, produce interessanti considerazioni più sul piano della diversa dotazione tra livelli di governo che relativamente alla dinamica temporale. La particolare classificazione del personale qui adottata non è in grado di interpretare eventuali modifiche sul piano giuridico e contrattuale delle figure dirigenziali e non-dirigenziali.

Tuttavia, rimane utile la comparazione tra differenti livelli di governo, con i ministeri ad evidenziare una concentrazione delle figure dirigenziali nettamente superiore a quella relativa alle amministrazioni locali e regionali.

**Tabella 1.10.** *Il personale dirigente nelle Amministrazioni pubbliche. Anni 2002-2006*

		2002	2006
Comuni	A	10.273	9.569
	B	43	43
Province	A	1.774	1.777
	B	30	32
Regioni	A	3.374	2.584
	B	12	14
Regioni a statuto speciale	A	1.215	1.269
	B	19	35
ASL	A	129.153	131.015
	B	4	4
Ministeri	A	29.027	28.784
	B	62	63

(A) Numero dirigenti e personale assimilato.

(B) Personale "non dirigente" per ogni dirigente o assimilato.

*Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato*

## 1.5 Le retribuzioni medie

Il prossimo capitolo dello studio affronterà i costi degli apparati pubblici, compresi i costi per il personale dipendente. Questo paragrafo anticipa la trattazione della spesa per il personale dipendente, presentando i dati relativi alla retribuzione media dei dipendenti pubblici per ciascun ente od istituzione della PA.

Le informazioni contenute nella tabella 1.11 forniscono un quadro generale dei livelli retributivi (e di conseguenza dei costi per i contribuenti), evidenziando un'ampia variabilità interna. Dai dati forniti dalla RGS emerge che la retribuzione media più elevata è imputabile, come era logico attendersi, ai dipendenti degli organi a rilevanza costituzionale<sup>5</sup> (oltre 61.000 euro annui). Su livelli inferiori – compresi tra 38.304 e 49.584 euro annui - si collocano gli istituti sanitari, di ricerca e assistenziali e previdenziali.

La tabella permette di effettuare altre comparazioni: ad esempio, i dipendenti delle Regioni ordinarie presentano mediamente una retribuzione superiore rispetto ai colleghi delle Regioni a statuto autonomo (anche se per questo comparto la Corte aveva messo in luce l'incompletezza dei dati), rispettivamente di 38.147 e 29.553 euro annui.

I dipendenti ministeriali fanno registrare un livello retributivo (circa 30.600 euro) inferiore alla media del pubblico impiego (32.892), anche se ampiamente superiore a quello degli Enti locali: infatti, Province, Unioni di Comuni, Comunità montane e Comuni si attesa tra i 26 e i 28.000 euro all'anno.

<sup>5</sup> Ne fanno parte i dipendenti che lavorano presso la Presidenza della Repubblica, il Parlamento, il Governo, la Corte costituzionale, il Cnel, eccetera).

Ente/istituzione	Retribuzione media annua
ORGANI A RILEV. COSTITUZIONALE	61.046
ISTITUTI DI RICERCA E SPERIMENTAZIONE	49.584
UNIVERSITA'	45.677
ENTI PREVIDENZIALI E ASSISTENZIALI	43.495
ALTRI ENTI	43.066
OSSERVATORI	41.132
ISTITUTI ZOOPROFILATTICI SPERIMENTALI	40.481
POLICLINICI UNIVERSITARI	40.366
AZIENDE ED ENTI PER IL SOGGIORNO E TURISMO	40.110
IACP/ATER/ALER/ARTE	38.783
UNITA' SANITARIE LOCALI	38.304
ISTITUTI DI RICOVERO E CURA A CARATTERE SCIENTIFICO	38.275
REGIONI	38.147
AGENZIE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	36.957
ENTI REGIONALI DI SVILUPPO AGRICOLO	36.044
AUTOMOBILE CLUB	35.822
ALTRI ENTI REGIONALI	35.427
AGENZIE	35.419
AUTORITA' DI BACINO	34.747
CAMERE DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA	33.511
PARCHI NATURALI ED ENTI PER LA DIFESA AMBIENTALE	31.965
AZIENDE AUTONOME	31.829
ENTI PER IL DIRITTO ALLO STUDIO	31.186
MINISTERI	30.559
REGIONI A STATUTO SPECIALE	29.553
PROVINCE	28.847
COMUNI	27.890
COMUNITA' MONTANE	27.722
UNIONE DI COMUNI	26.283
EX IPAB	25.524
CONSORZI, ASSOCIAZIONI, COMPRESORI	25.320
<b>TOTALE</b>	<b>32.802</b>

**Tabella 1.11. Retribuzione media dei dipendenti pubblici a tempo indeterminato per tipo di ente/istituzione (in euro). Anno 2006**

*Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato*



## Capitolo 2 L'allocazione della spesa pubblica

### 2.1 La spesa per il personale nei Paesi europei

Dopo aver analizzato la numerosità e la composizione del personale delle Amministrazioni pubbliche, si passa a valutare i costi di funzionamento per i vari livelli di governo. In primo luogo, la spesa per il personale pubblico si configura come una tra le principali voci non solo del funzionamento della macchina burocratica, ma anche dell'intero bilancio pubblico.

Gli oneri per il personale in Italia assorbono una quota di spesa pari al 11% del Pil: è un valore appena sopra la media europea (10,7%) e, con riferimento ai principali Paesi, in una posizione intermedia (Tab 2.1). Nel 2006 l'Italia ha speso più di Spagna (10%) e Germania (7,2%), ma meno di Francia (13,1%) e Regno Unito (11,4%). Tuttavia, mentre i principali Paesi (Regno Unito escluso) hanno imboccato la via della riduzione dei costi per il personale, in Italia si assiste ad un incremento dello 0,5 punti di Pil tra il 2001 e il 2006: la Germania, invece, si è comportata in maniera completamente diversa, riducendo di circa 0,7 punti di Pil in un solo quinquennio la spesa per il personale pubblico (Graf 2.1).

Anche la distribuzione dei costi per livello di governo presenta una estrema variabilità da Paese a Paese. Nel 2006 la spesa per il personale della PA italiana era sbilanciato verso le Amministrazioni centrali, che assorbivano circa il 55% degli oneri complessivi: quasi il 43%, invece, era assegnato alle Amministrazioni periferiche, mentre il rimanente 2% si riferiva al personale degli Enti previdenziali (Tab 2.2). Rispetto al 1996 decresce la quota di spesa per il personale imputabile al comparto centrale, che dieci anni fa sfiorava il 58% del totale degli oneri delle retribuzioni della PA.

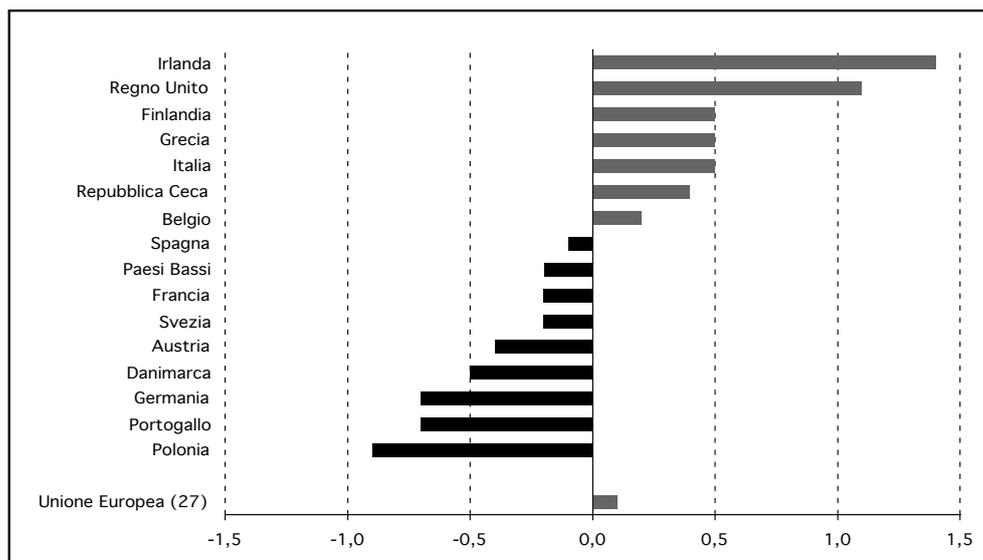
Naturalmente, i costi per il personale risentono della collocazione e della numerosità di questo nei vari livelli della Pubblica amministrazione. Ed è per

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Danimarca	17,2	17,0	17,4	17,5	17,1	17,4	17,8	18,0	17,9	17,2	16,9
Svezia	17,0	16,6	16,1	15,7	15,6	15,9	16,1	16,5	16,3	16,1	15,7
Cipro	n.d.	n.d.	13,5	13,5	13,5	13,2	13,8	15,6	14,8	14,8	14,9
Portogallo	13,1	13,1	13,2	13,7	14,2	14,3	14,7	14,1	14,1	14,5	13,6
Malta	15,2	14,4	14,4	13,8	13,0	14,9	14,5	14,7	14,7	14,2	13,5
Finlandia	15,4	14,5	13,8	13,5	13,0	12,9	13,2	13,6	13,5	13,8	13,4
Francia	13,8	13,6	13,5	13,5	13,3	13,3	13,5	13,5	13,3	13,3	13,1
Ungheria	10,9	10,9	10,9	10,9	10,5	11,1	12,2	13,1	12,6	12,6	12,2
Belgio	11,9	11,8	11,7	11,8	11,5	11,7	12,2	12,3	12,0	12,1	11,9
Slovenia	11,6	11,5	11,3	11,3	11,5	12,0	11,8	11,9	11,8	11,7	11,4
Regno Unito	10,6	10,2	9,8	9,8	9,9	10,3	10,5	10,9	11,1	11,3	11,4
Italia	11,3	11,5	10,6	10,6	10,4	10,5	10,6	10,8	10,8	11,0	11,0
Grecia	9,6	10,3	10,4	10,5	10,5	10,3	11,0	10,8	11,4	11,3	10,8
Lituania	10,7	11,2	12,7	13,4	12,2	11,7	11,4	10,9	10,9	10,4	10,5
Lettonia	10,9	10,5	10,8	11,3	10,8	10,2	10,5	10,7	10,5	10,0	10,1
Spagna	11,2	10,8	10,6	10,5	10,3	10,1	10,0	10,1	10,1	10,0	10,0
Polonia	10,5	10,5	10,0	10,1	10,1	10,7	10,8	10,7	10,1	10,0	9,8
Irlanda	9,6	9,1	8,4	8,1	8,0	8,3	8,6	9,0	9,4	9,3	9,7
Paesi Bassi	10,1	9,8	9,7	9,7	9,5	9,6	9,8	10,1	10,0	9,7	9,4
Austria	12,1	11,4	11,2	11,2	10,9	9,7	9,6	9,5	9,3	9,3	9,3
Romania	n.d.	n.d.	8,6	7,6	8,1	7,8	8,4	8,2	8,1	8,7	9,1
Bulgaria	7,0	6,8	9,7	10,5	10,0	8,9	9,6	10,4	10,2	9,8	9,0
Estonia	11,2	10,7	10,6	12,0	10,9	10,3	9,9	9,8	9,8	9,3	8,8
Repubblica Ceca	7,5	7,4	6,8	7,3	7,1	7,4	7,8	8,3	7,9	7,9	7,8
Slovacchia	9,3	9,1	9,4	9,3	8,7	8,8	9,0	9,0	8,1	7,4	7,5
Lussemburgo	8,5	8,8	8,5	7,8	7,5	7,9	8,1	8,0	8,1	7,9	7,4
Germania	8,7	8,5	8,3	8,2	8,1	7,9	7,9	7,8	7,7	7,5	7,2
Unione Europea (27)	n.d.	n.d.	10,7	10,7	10,6	10,6	10,7	10,9	10,8	10,8	10,7

**Tabella 2.1.** Spesa per il personale nei Paesi UE (In percentuale del Pil) Anni 1996-2006

Elaborazione su dati Eurostat

**Grafico 2.1.** Spesa per il personale nei Paesi UE.  
(In percentuale sul Pil)  
Dinamica 2001-2006



Elaborazione su dati Eurostat

**Tabella 2.2.** Composizione percentuale della spesa per il personale per livello di governo

	1996			2001			2006		
	Amm. Cent.	Amm. Perif.	Enti Prev.	Amm. Cent.	Amm. Perif.	Enti Prev.	Amm. Cent.	Amm. Perif.	Enti Prev.
Austria	39,5	54,8	5,8	46,5	46,5	6,9	47,8	45,2	7,0
Belgio	23,3	73,1	3,6	22,8	73,9	3,3	20,7	75,9	3,3
Danimarca	27,5	71,3	1,2	26,7	72,2	1,0	25,2	74,0	0,9
Finlandia	26,1	72,1	1,9	25,7	72,3	2,0	24,6	73,4	2,0
Francia	58,0	19,9	22,1	56,2	21,9	21,9	54,2	23,5	22,3
Germania	14,1	78,1	7,8	13,7	77,8	8,5	13,2	77,3	9,5
Grecia	76,0	7,6	16,4	75,4	7,9	16,7	73,7	10,2	16,2
Irlanda	54,5	44,2	1,3	46,5	52,5	1,0	82,5	16,7	0,7
Italia	57,9	39,8	2,2	55,8	41,9	2,2	55,2	42,8	2,0
Paesi Bassi	31,9	64,1	4,0	30,8	65,3	3,9	31,1	66,1	2,8
Polonia	59,8	37,7	2,5	38,3	59,4	2,3	41,3	56,4	2,3
Portogallo	85,4	12,6	2,0	85,2	12,9	1,8	83,5	14,0	2,5
Regno Unito	55,2	44,8	-	52,7	47,3	-	54,6	45,4	-
Repubblica Ceca	72,8	25,9	1,3	61,5	37,1	1,3	50,9	47,8	1,2
Spagna	32,8	56,8	10,4	22,2	67,9	9,9	20,5	77,1	2,3
Svezia	23,2	76,8	-	23,6	76,4	-	23,4	76,6	0,1
Media	46,1	48,7	5,9	42,7	52,1	5,9	43,9	51,4	5,0

Elaborazione su dati Eurostat

questa ragione che in Germania oltre il 77% degli stipendi pubblici è ad appannaggio delle Amministrazioni periferiche (Länder ed enti locali), percentuale analoga a quella fatta registrare in Spagna dalle Comunità Autonome e dalle altre amministrazioni locali.

## 2.2 I costi dei Ministeri

Nel grafico 2.2 viene evidenziata la dinamica degli oneri per il personale e della spesa propria delle Amministrazioni centrali (Ministeri), al netto dei costi dislocati (trasferimenti correnti, contributi agli investimenti, interessi sul debito); viene anche presentato un confronto per quanto riguarda le spese previste (budget) e quelle effettivamente realizzate (consuntivo).

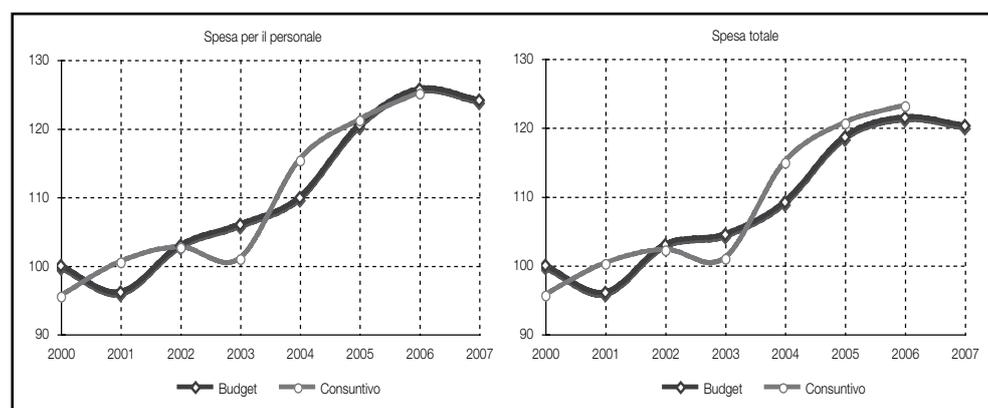
I due grafici sottostanti sono stati costruiti ponendo pari a 100 il dato della spesa prevista nel budget per l'anno 2000, sia per la parte del personale sia per il totale dei costi. Gli elementi che meritano di essere evidenziati in questa sede sono i seguenti:

- a) tra il 2000 e il 2007 le spese per il personale sono cresciute con una velocità superiore a quella del complesso delle spese proprie dei Ministeri, rispettivamente +24% e +20%;
- b) il confronto tra previsioni e consuntivi presenta in alcuni anni degli scostamenti considerevoli: in particolare, tra il 2004 e il 2006 le previsioni di spesa dei Ministeri si sono rivelate costantemente sottostimate rispetto ai valori definitivi;
- c) il budget per il 2007 ha iscritto a bilancio delle previsioni di spesa (sia per il personale, sia a livello totale) inferiori sia al budget 2006 sia al consuntivo 2006: alla luce degli sforamenti registrati negli ultimi anni sarà necessario verificare se tale decremento si realizzerà effettivamente.

Nel 2006 le strutture ministeriali assorbono circa l'89% della spesa propria, mentre sei anni prima tale quota appariva leggermente inferiore (86%). Su un totale di 85,8 miliardi di euro, oltre 75 sono riservati a pagare gli stipendi del personale ministeriale; le rimanenti risorse vanno prevalentemente a coprire i costi di gestione (circa 8 miliardi di euro).

I dati confermano quanto messo in luce precedentemente: i costi per il personale stanno trascinando sostanzialmente la spesa pubblica. Infatti, le retribuzioni sono cresciute del +5,5% tra il 2002 e il 2006, mentre la spesa propria del complesso dei Ministeri si ferma ad un +5,1% (Tab 3.3). Ne consegue che, ai fini di un miglioramento della spesa pubblica, risulta imprescindibile un contenimento serio ed efficace dei costi per il personale.

Alla luce di queste considerazioni appare quanto mai necessario anche un diverso approccio nell'erogazione dei premi alla produttività al pubblico impiego. Il contratto integrativo sottoscritto al Ministero del Tesoro sulla distribuzione delle risorse destinate all'incentivazione della produttività dei propri dipendenti viene assegnato per circa il 70% solo sulla base della presenza, mentre il rimanente 30% viene ripartito sulla base di presenze e punteggi forniti direttamente dagli uffici, senza alcuna possibilità di verifica esterna. Inoltre, gli aumenti retributivi al pubblico impiego non vengono concessi sulla base dei risultati raggiunti, ma distribuiti alla generalità dei dipendenti con la "promessa" di aumenti futuri di produttività. Sul piano logico tale procedura non appare del tutto lineare. Tuttavia si potrebbe al più sorvolare sulla questione formale, se solo tali aumenti di produttività si riscontrassero realmente: invece gli obiettivi sono definiti ed "aggiustati" di volta in volta dagli stessi uffici e i risultati vengono misurati con indicatori che poco hanno a che fare con la produttività.



**Grafico 2.2.** Dinamica dei costi delle amministrazioni centrali: confronto dati di previsione e consuntivi. Totale spesa e costi del personale, budget anno 2000 = 100

Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato

**Tabella 2.3.** Le spese dei ministeri: dinamica 2002-2006  
Dati al consuntivo  
(in milioni di euro)

<b>Totale costi</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Var. media annua</b>
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	4.069	4.167	4.408	4.669	4.752	4,2%
MINISTERO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE*	111	132	124	122	129	4,1%
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO					127	
MINISTERO DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE					2	
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	391	338	393	424	399	0,5%
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	5.694	6.727	6.968	6.669	7.527	8,0%
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	829	938	999	1.002	965	4,1%
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA*	34.727	32.759	38.321	40.534	40.771	4,4%
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE					40.740	
MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA					32	
MINISTERO DELL'INTERNO	8.187	7.989	8.544	8.635	9.131	2,9%
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO	156	184	178	208	163	1,2%
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI*	895	962	989	983	1.026	3,7%
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE					1.022	
MINISTERO DEI TRASPORTI					5	
MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	93	97	95	90	93	0,1%
MINISTERO DELLA DIFESA	14.574	14.080	17.298	19.044	18.904	7,4%
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	312	420	542	629	670	28,7%
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	909	1.249	962	838	1.025	3,2%
MINISTERO DELLA SALUTE	308	339	278	257	299	-0,7%
<b>TOTALE COSTI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI</b>	<b>71.255</b>	<b>70.381</b>	<b>80.098</b>	<b>84.105</b>	<b>85.854</b>	<b>5,1%</b>
<b>Personale</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Var. media annua</b>
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	3.402	3.459	3.537	3.874	4.027	4,6%
MINISTERO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE*	80	88	88	87	89	2,8%
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO					88	
MINISTERO DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE					1	
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	303	230	297	347	348	3,7%
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	4.260	5.107	5.225	4.853	5.553	7,6%
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	682	731	811	808	762	2,9%
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA*	33.431	31.515	37.002	39.239	39.561	4,6%
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE					39.548	
MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA					13	
MINISTERO DELL'INTERNO	6.802	6.759	7.032	7.238	7.661	3,2%
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO	27	25	47	54	55	26,9%
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI*	633	714	712	766	776	5,7%
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE					772	
MINISTERO DEI TRASPORTI					4	
MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	72	75	74	73	76	1,4%
MINISTERO DELLA DIFESA	10.849	10.436	13.101	14.096	14.591	8,6%
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	214	336	445	520	581	42,8%
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	723	1.017	749	665	860	4,7%
MINISTERO DELLA SALUTE	148	148	160	168	196	8,2%
<b>TOTALE COSTI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI</b>	<b>61.626</b>	<b>60.641</b>	<b>69.279</b>	<b>72.788</b>	<b>75.136</b>	<b>5,5%</b>
<b>Costi di gestione</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Var. media annua</b>
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	614	577	609	570	561	-2,1%
MINISTERO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE*	30	42	33	32	31	1,1%
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO					31	
MINISTERO DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE					0	
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	83	92	69	61	39	-13,1%
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	1.369	1.525	1.629	1.696	1.847	8,7%
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	137	184	163	172	170	5,9%
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA*	1.208	1.144	1.210	1.196	1.125	-1,7%
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE					1.106	
MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA					19	
MINISTERO DELL'INTERNO	1.215	974	1.193	1.108	1.187	-0,6%
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO	127	151	127	151	103	-4,8%
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI*	250	178	178	183	210	-4,0%
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE					209	
MINISTERO DEI TRASPORTI					1	
MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	16	15	12	8	10	-9,9%
MINISTERO DELLA DIFESA	2.902	2.521	2.786	3.389	2.709	-1,7%
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	91	73	80	86	67	-6,5%
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	164	200	176	139	146	-2,7%
MINISTERO DELLA SALUTE	147	174	100	73	79	-11,6%
<b>TOTALE COSTI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI</b>	<b>8.352</b>	<b>7.851</b>	<b>8.366</b>	<b>8.866</b>	<b>8.282</b>	<b>-0,2%</b>

(\*) per l'anno 2006 viene riportata la somma dei dati dei Ministeri sorti a seguito del recente riassetto dei dicasteri (DL 181/2006)

Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato

## 2.3 I costi delle Regioni

La valutazione della spesa pubblica regionale non può prescindere da un'importante considerazione: di fatto, si tratta di due entità istituzionali difficilmente comparabili poiché Regioni ordinarie (RSO) e Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano (RSS) presentano sistemi di finanziamento e competenze estremamente differenti. Ne consegue che per le RSS la possibilità (quanto meno potenziale) di incidere effettivamente sullo sviluppo economico sociale e sul futuro del territorio amministrato appare molto più ampia di quella concessa alle RSO. Di converso, nei territori amministrati dalle Regioni ordinarie lo sviluppo locale sarà maggiormente condizionato dalle decisioni prese a Roma, in quanto fortemente dipendente dai flussi finanziari con lo Stato centrale.

Nelle RSS la spesa corrente sfiora i 2.800 euro per abitante, quasi 1.000 euro in più rispetto al complesso delle RSO (1.820 euro procapite): sulla formazione di tale gap incidono soprattutto i trasferimenti correnti verso gli enti pubblici presenti sul territorio, ovvero Comuni ed ASL (Tab 2.4). In particolare, si tiene presente che nelle RSS il finanziamento delle amministrazioni locali è prevalentemente a carico delle Regioni, mentre nelle altre realtà territoriali è ancora lo Stato ad erogare i trasferimenti.

Si notano, inoltre, differenze legate alle competenze per il personale e all'acquisto di beni e servizi, che rappresentano sommariamente le spese di funzionamento. Tali oneri riflettono le maggiori competenze a carico delle Regioni speciali, che richiedono costi più elevati per l'erogazione dei servizi pubblici. Nello specifico, la spesa media procapite nel triennio 2003-2005 per il personale risulta pari a 364 euro nelle RSS e 43 euro nelle RSO; analogamente, la spesa per acquisto di beni e servizi nelle Regioni autonome appare ampiamente superiore a quella delle quindici Regioni ordinarie, rispettivamente 206 e 61 euro procapite.

Nel complesso, la spesa corrente regionale risulta di 1.969 euro per abitante, dei quali 1.645 destinate al finanziamento degli enti pubblici locali (Comuni, Province, ASL) e appena 92 per la copertura degli oneri del personale.

	Regioni ordinarie	Regioni speciali	Regioni
<i>(Dati in euro procapite)</i>			
Competenze a dipendenti e personale	43	364	92
Acquisto beni e servizi	61	206	83
Trasferimenti correnti	1.716	2.225	1.794
<i>a famiglie</i>	33	154	52
<i>a imprese</i>	92	130	97
<i>a enti pubblici</i>	1.591	1.942	1.645
<b>Spesa corrente*</b>	<b>1.820</b>	<b>2.795</b>	<b>1.969</b>
<i>(Composizione %)</i>			
Competenze a dipendenti e personale	2,4	13,0	4,7
Acquisto beni e servizi	3,4	7,4	4,2
Trasferimenti correnti	94,3	79,6	91,1
<i>a famiglie</i>	1,8	5,5	2,6
<i>a imprese</i>	5,0	4,6	4,9
<i>a enti pubblici</i>	87,4	69,5	83,5
<b>Spesa corrente*</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**Tabella 2.4.** *Struttura della spesa corrente delle Regioni. Media 2003-2005*

(\*) Al netto di interessi, ammortamenti, poste correttive e somme non attribuibili  
Elaborazione su dati MEF

Precedentemente si era accennato alla maggiore incisività sullo sviluppo del territorio da parte delle Regioni speciali: un indice significativo relativamente a questo fenomeno è la spesa in conto capitale. Grazie alla maggiore disponibilità finanziaria, le RSS possono trasferire, direttamente o indirettamente, ad istituzioni, famiglie e imprese una enorme quantità di risorse, in grado di sostenere e incrementare lo sviluppo locale. E sono soprattutto le spese per investimento ad essere deputate a tale finalità, attraverso le quali si finanzia la costruzione di infrastrutture materiali e immateriali. Complessivamente, la spesa in conto capitale nelle RSS è di 1.805 euro per abitante, a fronte dei 560 euro registrati nelle RSO (Tab 3.5). Tale differenziale risulta particolarmente significativo nella funzione degli affari economici, con una spesa media per le RSS di 595 euro procapite e per le RSO di appena 200 euro: nel dettaglio, gli investimenti delle Regioni speciali in trasporti e infrastrutture arrivano a 277 euro a fronte dei 95 erogati dalle Regioni ordinarie.

**Tabella 2.5.**  
*Le spese delle Regioni.*  
*Media 2003-05*  
*(in euro procapite)*

	Regioni ordinarie			Regioni speciali			Regioni		
	corrente	capitale	totale	corrente	capitale	totale	corrente	capitale	totale
Servizi pubblici generali	82	18	100	330	48	378	120	22	142
Ordine pubblico e sicurezza	4	1	5	4	10	14	4	2	6
Affari economici	140	200	341	239	595	834	155	261	416
Agricoltura, pesca e foreste	13	42	55	65	153	218	21	59	80
Industria, commercio, turismo	8	54	62	46	141	187	13	67	81
Trasporti e infrastrutture	113	95	208	82	277	359	108	123	231
Lavoro	7	9	16	46	24	69	13	12	24
Protezione ambientale	7	15	21	16	30	46	8	17	25
Abitazioni e assetto territoriale	6	25	31	7	89	96	6	35	41
Sanità	1.414	38	1.453	1.535	77	1.612	1.433	44	1.477
Attività ricreative, culturali e di culto	13	12	26	46	63	109	18	20	38
Istruzione	42	16	58	193	61	255	65	23	88
Protezione sociale	43	6	49	133	28	161	57	9	66
Spese non attribuibili	110	28	138	489	209	698	168	56	224
<b>Totale*</b>	<b>2.001</b>	<b>560</b>	<b>2.561</b>	<b>3.232</b>	<b>1.805</b>	<b>5.037</b>	<b>2.190</b>	<b>751</b>	<b>2.941</b>

(\*) Al netto delle spese per rimborso prestiti  
*Elaborazione su dati MEF*

Le differenze registrate tra RSS e RSO in merito alla disponibilità delle risorse e al loro utilizzo appaiono quanto mai significative; tuttavia, anche tra le Regioni ordinarie si nota una estrema variabilità, legata soprattutto al sistema di finanziamento. Le Regioni dispongono di tributi propri e di compartecipazioni ai tributi erariali; i tributi propri (IRAP e addizionale regionale IRPEF) – sia per le Regioni ordinarie sia per le Regioni autonome - concorrono insieme con le compartecipazioni erariali al finanziamento delle funzioni regionali, in primis l'erogazione dei servizi sanitari. L'elemento che contraddistingue il finanziamento regionale sono le compartecipazioni: le RSS, in funzione dei maggiori compiti attribuiti, dispongono di quote rilevanti (anche il 90%) dei principali tributi erariali, stabilite dai singoli Statuti regionali. Alle RSO, invece, viene assegnata una compartecipazione all'IVA che, di fatto, costituisce il veicolo attraverso il quale lo Stato centrale effettua una perequazione tra i territori, alla quale però non contribuiscono le Regioni speciali.

Il D.lgs 56/2000 prevede un sistema di finanziamento per le Regioni a statuto ordinario con l'obiettivo di realizzare una perequazione interregionale delle risorse fondata su criteri più razionali e diversi da quelli della spesa storicamente realizzata nel passato, e di introdurre incentivi per le Regioni alla tenuta di comportamenti virtuosi sul fronte del prelievo e su quello della spesa<sup>7</sup>. Tale strumento

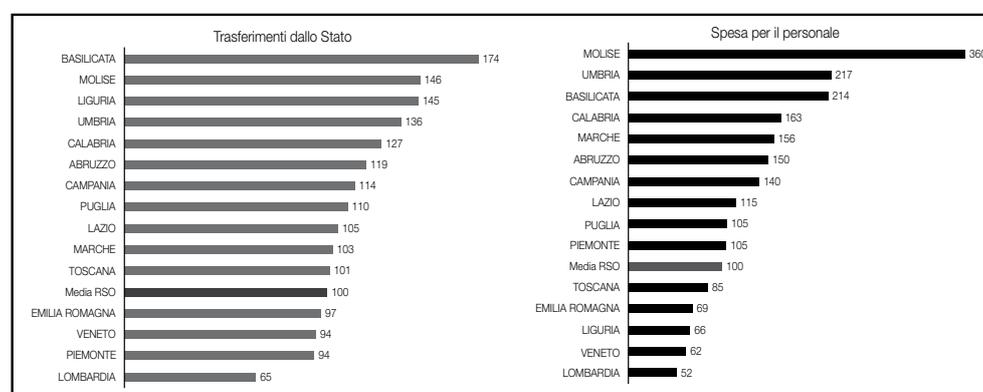
<sup>7</sup> REGIONE DEL VENETO: Il D.Lgs 56/2000: obiettivi, caratteristiche e stato di attuazione (a cura dell'Assessorato alle Politiche di Bilancio e di Sviluppo, febbraio 2005).

stabiliva un percorso secondo il quale i criteri per la redistribuzione del gettito IVA alle Regioni dovevano progressivamente abbandonare i parametri della spesa storica per adottare indicatori più oggettivi. Secondo il criterio della spesa storica, le Regioni che più avevano speso in passato ricevevano una maggiore quantità di risorse pubbliche, senza alcun vincolo o stimolo per un aumento dell'efficienza e un miglioramento della qualità della spesa regionale. Tuttavia, l'applicazione del decreto è stata congelata a causa dell'opposizione di alcune Regioni che denunciavano una perdita di risorse (che erano calcolate con i nuovi parametri).

Gli effetti di questo stallo, che di fatto perpetua una redistribuzione delle risorse sulla base dei criteri "storici" è ben visibile nel grafico 2.3. Considerando le risorse che lo Stato trasferisce alle RSO sotto forma di compartecipazione ai tributi erariali (IVA e benzina) e di trasferimenti correnti veri e propri, si osserva che vi sono ben 11 Regioni che si collocano al di sopra della media: solo Emilia Romagna, Veneto, Piemonte e Lombardia ricevono una quota di trasferimenti inferiore. Ipotizzando di correlare tale variabile con la spesa per il personale (che rappresenta la voce principale delle spese di funzionamento), si nota che tra le 11 Regioni che ricevono più risorse ve ne sono 9 che presentano anche un livello di spesa per il personale sopra la media nazionale, mentre tra le 4 RSO con minori trasferimenti procapite ve ne sono ben 3 che fanno registrare oneri per il personale più bassi rispetto alla media.

Dagli elementi a disposizione si può ritenere che l'erogazione di trasferimenti quantificati non sulle effettive necessità dei territori ma sulle spese effettuate nel passato dalle Amministrazioni, tende ad ostacolare l'implementazione di meccanismi di efficienza e di virtuosità. Non a caso, le Regioni che ricevono più risorse dallo Stato sono anche quelle che spendono di più per voci - come il personale - strettamente legate al funzionamento della struttura amministrativa: dal punto di vista statistico, una correlazione positiva del 65% tra le due variabili tende a confermare tale evidenza.

Alla luce di queste considerazioni, il federalismo fiscale potrà generare benefici alle collettività di ciascun territorio e alla finanza pubblica solo se sarà impostato su principi che favoriscano l'autonomia, la responsabilità e l'efficienza. La solidarietà interregionale, principio sul quale non si transige, va però agganciata agli effettivi bisogni e non ai livelli di spesa passati; legando strettamente il finanziamento alle effettive necessità potranno svilupparsi delle economie di spesa, indirizzate necessariamente all'eliminazione dei cosiddetti "sprechi".



**Grafico 2.3.** Regioni a Statuto ordinario: correlazione tra risorse trasferite e spesa per il personale (euro procapite). Previsione 2007

Nota: i trasferimenti dallo Stato comprendono le compartecipazioni ai tributi erariali (comprese nel Tit. I) ed entrate derivanti da trasferimenti correnti dallo Stato (comprese nel Tit. II).

Elaborazione su bilanci di previsione delle Regioni

## 2.4 I costi dei Comuni

Il capitolo si conclude con una breve panoramica sui Comuni, che, secondo la nuova concezione dei poteri disegnata dal Titolo V del 2001, costituiscono i detentori delle funzioni amministrative, salvo poi essere allocate presso livelli di governo superiore in ottemperanza al principio di sussidiarietà.

I Comuni, pertanto, sono in “prima linea” e si trovano spesso a fronteggiare le crescenti pressioni legate all’invecchiamento della popolazione, ai fenomeni dell’immigrazione e dell’integrazione culturale, ai dissesti del territorio e dell’ambiente. Le amministrazioni comunali, tuttavia, sono costrette a governare questa complessità crescente in uno stato di criticità permanente, nel quale le risorse scarseggiano e non sono mai certe.

I Comuni sono stati oggetto di numerose limitazioni negli ultimi anni, che ne hanno condizionato la loro capacità di incidere sullo sviluppo del tessuto sociale locale: si fa riferimento al blocco delle aliquote Irpef, ai vincoli imposti sulla spesa e sulle assunzioni, ad un Patto di stabilità interno i cui criteri vengono stravolti anno dopo anno impedendo ai comuni di delineare una seria programmazione. L’effetto è il blocco degli investimenti che, nonostante una crescita del 23,7% nella prima metà di questo decennio, registrano una sensibile flessione tra il 2004 e il 2005, con una minore spesa di circa 4,5 miliardi di euro (Tab 2.6). Le spese per l’acquisto di beni e servizi assorbono una quota di spesa corrente superiore a quella relativa agli oneri per il personale, anche se quest’ultima fa evidenziare una tendenza al rialzo di quasi 18 punti percentuali.

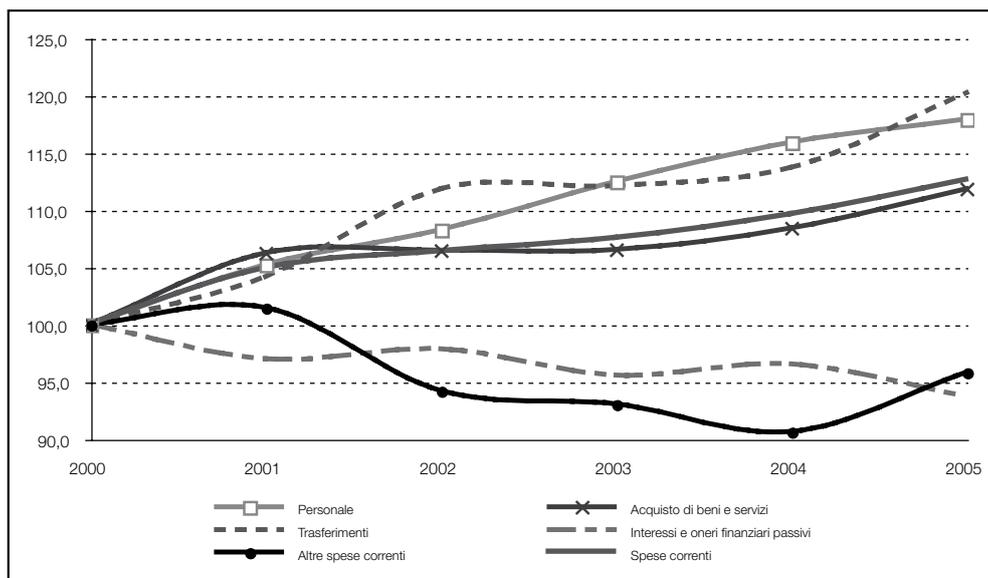
**Tabella 2.6.** *Dinamica delle spese dei Comuni (in milioni di euro). Anni 2000-2005*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Var.% 2000-2005
Personale	13.325	14.023	14.430	14.987	15.445	15.715	17,9
Acquisto di beni e servizi	19.861	21.100	21.143	21.161	21.536	22.214	11,8
Trasferimenti	4.209	4.385	4.708	4.718	4.787	5.060	20,2
Interessi e oneri finanziari passivi	2.648	2.568	2.591	2.531	2.556	2.482	-6,3
Altre spese correnti	2.330	2.364	2.195	2.168	2.112	2.233	-4,2
<b>Spese correnti</b>	<b>42.373</b>	<b>44.440</b>	<b>45.067</b>	<b>45.565</b>	<b>46.436</b>	<b>47.704</b>	<b>12,6</b>
Investimenti in opere	15.342	16.629	18.431	21.413	23.413	18.973	23,7
Mobili, attrezzature, ecc.	837	1.059	1.047	1.236	1.120	1.123	34,2
Trasferimenti di capitale	2.081	1.438	2.078	1.816	2.279	1.903	-8,6
Partecipazioni e conferimenti	343	358	738	773	1.148	629	83,4
Altre spese in conto capitale	5.431	7.856	6.790	6.570	7.949	11.451	110,8
<b>Spese in conto capitale</b>	<b>24.034</b>	<b>27.341</b>	<b>29.084</b>	<b>31.808</b>	<b>35.909</b>	<b>34.079</b>	<b>41,8</b>
<b>Spese totali*</b>	<b>66.407</b>	<b>71.781</b>	<b>74.151</b>	<b>77.373</b>	<b>82.345</b>	<b>81.783</b>	<b>23,2</b>

(\*) al netto dei rimborsi di prestiti  
Elaborazione su dati MEF

Tuttavia, la voce di spesa con il maggior incremento, per la parte corrente, è quella dei trasferimenti a famiglie, imprese ed enti pubblici (+20,2%).

Anche presso le amministrazioni comunali i costi del personale, anche a causa dei ritardi sul rinnovo dei contratti con conseguente “compensazione” nel nuovo contratto, stanno incrementando il loro peso sulle spese correnti: nel grafico 2.4 si può vedere chiaramente come gli oneri per le retribuzioni per il personale stiano crescendo con una velocità maggiore rispetto a quella generale della spesa corrente.



Elaborazione su dati MEF



## Capitolo 3 Il decentramento che non c'è: un confronto con Germania e Spagna

### 3.1 Criticità del federalismo in Italia

Il presente capitolo si configura come un focus di approfondimento di quanto emerso precedentemente, evidenziando le principali criticità dell'assetto pubblico nazionale. Lo scopo di tale integrazione consiste in un benchmarking dei modelli istituzionali di Italia, Germania e Spagna. Questi Paesi, naturalmente, non sono stati scelti a caso: rappresentano due assetti istituzionali nei quali si è fatta strada, da più o meno tempo, una applicazione concreta dei principi del federalismo e del decentramento. Anche altri Paesi europei (Austria, Belgio, Svizzera) hanno da tempo una struttura istituzionale federale: tuttavia, si è preferito limitare la comparazione a Germania e Spagna poiché presentano una dimensione demografica affine a quella dell'Italia.

Questi Paesi rappresentano per l'Italia, in sostanza, un modello, un obiettivo da raggiungere o quanto meno da avvicinare. Il percorso di riforma istituzionale in Italia dura, tra slanci innovatori e fase di immobilismo, ormai da un quindicennio; la sensazione è che non si possa più tornare indietro; ma allo stesso tempo il processo di riforma stenta a fare quel salto di qualità che garantirebbe una piena applicazione dei nuovi elementi istituzionali in senso federale, con i relativi benefici per la collettività che tale riforma potrebbe apportare.

La fase di stallo genera dei costi indiretti che gravano soprattutto sulle aree più produttive del Paese, da un lato soggette agli stringenti vincoli di finanza pubblica (meno spesa e meno investimenti sul territorio) e dall'altro principali soggetti finanziatori di un sistema perequativo fondato su criteri che non favoriscono efficienza e virtuosità.

I tentativi di indirizzare, anche in Italia, la perequazione tra regioni su parametri più oggettivi ed in grado di stimolare una maggiore autonomia delle Amministrazioni periferiche si sono rivelati molto difficili da attuare. Un modello di redistribuzione delle risorse tra Regioni è stato delineato dal Dlgs 56/2000: il punto centrale di tale proposta consisteva in un nuovo modello di redistribuzione del gettito IVA tra le Regioni (fondo attraverso il quale si sarebbe dovuto contribuire al finanziamento sanitario ed attuare di fatto una perequazione fiscale tra le Regioni), che prevedeva il progressivo abbandono del criterio della spesa storica a favore di parametri più oggettivi e misurabili. Di fatto questa riforma è stata congelata anche a causa della contrarietà delle Regioni che col nuovo modello avrebbero ricevuto meno risorse rispetto a quanto garantito con la spesa storica. Il progetto di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 agosto 2007, riapre il discorso sul sistema perequativo regionale, prevedendo diversi modelli di finanziamento per ciascun gruppo di funzioni di spesa. Tale progetto si avvicinerebbe sostanzialmente ad un modello di perequazione più virtuoso, anche se la maggior parte della spesa (sanità e assistenza) sarà assoggettata ad un sistema perequativo che dovrà comunque assicurare la copertura del fabbisogno finanziario regionale (e qui non è dato sa-

pere cosa si intenda per “fabbisogno finanziario”). Per le spese relative a funzioni non essenziali è prevista una perequazione non integrale dei fabbisogni regionali, concedendo implicitamente una diversificazione del livello dei servizi tra le varie aree del Paese.

Il federalismo fiscale non può limitarsi ad un mero spostamento degli introiti fiscali dal Centro alla Periferia: la spinta verso un assetto istituzionale maggiormente decentrato deve avere come obiettivo il miglioramento dei conti pubblici e della qualità della spesa, che si ottiene grazie ai maggiori poteri fiscali e d'intervento assegnati alle unità periferiche. Tuttavia, la semplice traslazione delle risorse e delle competenze non produce di per sé dei benefici per la collettività. L'utilità di un sistema federale è tale poiché responsabilizza le Amministrazioni locali attraverso un sistema di finanziamento basato sulle reali esigenze di un territorio: l'attuale assetto perequativo, invece, finisce per premiare chi ha speso di più e non chi spende meglio<sup>8</sup>. Ed è per questa ragione che il principale ostacolo per l'attuazione del già citato articolo 119 risiede nella definizione di un sistema perequativo che, al di là del necessario contributo ai territori con una bassa capacità fiscale, generi processi virtuosi presso le Regioni e gli Enti locali. Per fare questo non si può prescindere da una misurazione certa e coerente sia dei fabbisogni locali sia dei risultati di finanza pubblica, con la predisposizione e l'attuazione di sanzioni efficaci nei confronti delle amministrazioni che non rispettano gli obiettivi prefissati.

Le difficoltà applicative di un tale modello risiedono anche negli ampi divari di ricchezza tra le regioni italiane. La tabella 3.1 analizza gli squilibri fiscali interni in alcuni Paesi a struttura federale o decentrata e gli effetti della perequazione verso le autorità periferiche. Il coefficiente di variazione e l'indice di Gini misurano la distribuzione della ricchezza tra le varie realtà territoriali presenti in un Paese: più elevati sono gli indici maggiori saranno le disparità fiscali interne. Nel gruppo di Paesi considerati, l'Italia presenta la maggiore eterogeneità e questo significa che il gap tra regioni ricche e regioni povere è più elevato rispetto agli altri Paesi: infatti, considerano la capacità fiscale media pari a 100, la regione più ricca presenta un indice pari a 146, mentre quella più povera non va oltre al 24% della media nazionale.

Tuttavia, lo Stato interviene attraverso la perequazione fiscale per ridurre gli squilibri tra i territori. Dalla tabella 3.1 si evince che l'azione redistributrice dello Stato italiano abbatte drasticamente i differenziali di capacità fiscale tra le Regioni: a perequazione avvenuta il coefficiente di variazione flette da 39 a 6, mentre l'indice di Gini si dimezza. La capacità fiscale della Regione più ricca si riduce da 146 a 115, mentre la disponibilità dell'area più povera cresce da 24 a 89. In sostanza, **in Italia vi è una gigantesca azione di redistribuzione delle risorse tra territori, la più grande tra i Paesi federali/regionali**. Tuttavia, il problema è che questo drenaggio di risorse da un'area all'altra avviene sulla base di parametri che non rispondono alle effettive esigenze locali, senza disporre di un quadro completo di tali flussi e senza che le Regioni “donatrici” sappiano quanto e come vengono utilizzate le risorse girate alle Regioni “riceventi”.

<sup>8</sup> Si veda BROSIO G.: I modelli di perequazione e la difficile attuazione della Costituzione (in IRPET: Tributi in Toscana, 3/2007)

	Prima della perequazione (a)				Dopo la perequazione (b)				Effetti della perequazione (a-b)	
	Coefficiente di variazione	Indice di Gini	Regione con capacità fiscale più alta (media nazionale = 100)	Regione con capacità fiscale più bassa (media nazionale = 100)	Coefficiente di variazione	Indice di Gini	Regione con capacità fiscale più alta (media nazionale = 100)	Regione con capacità fiscale più bassa (media nazionale = 100)	Coefficiente di variazione	Indice di Gini
ITALIA	39,0	21,0	146,0	24,0	6,0	10,0	115,0	89,0	33,0	11,0
AUSTRALIA	16,8	5,0	103,8	79,8	0,0	0,0	100,0	100,0	16,8	5,0
SPAGNA	26,5	15,0	142,2	67,2	10,1	4,0	117,4	83,7	14,4	11,0
GERMANIA*	13,0	6,0	116,5	67,0	2,7	2,0	104,5	97,4	10,3	4,0
CANADA	29,8	10,0	177,1	75,0	20,1	7,0	156,9	92,9	9,7	3,0
SVIZZERA	31,8	15,0	173,0	46,0	23,2	11,0	159,0	64,0	8,7	4,0

(\*) anno 2005

Elaborazione su dati OECD

**Tabella 3.1. Squilibri fiscali tra le regioni di Paesi federali ed effetti della perequazione fiscale tra territori (valori in %). Anno 2004**

### Nota per la lettura della tabella 3.1

La tabella 3.1 analizza l'entità della redistribuzione di risorse tra territori in alcuni Paesi a struttura federale e regionale (come l'Italia). Per far questo si sono utilizzati due indici statistici che misurano la distribuzione di più modalità dalla media: il coefficiente di variazione e l'indice di Gini.

Il coefficiente di variazione è un indice di dispersione che permette di confrontare misure di fenomeni riferite a unità di misura differenti, in quanto si tratta di un numero puro (ovvero non riferito ad alcuna unità di misura).

L'indice di Gini è una misura sintetica del grado di disuguaglianza, usato in particolare per l'analisi della distribuzione del reddito: è pari a zero nel caso di una perfetta equità della distribuzione dei redditi (quando tutte le famiglie ricevono il medesimo reddito) e cresce all'aumentare della disomogeneità. Inoltre, questo indicatore può essere "normalizzato", facendo coincidere col valore 1 la massima disomogeneità e con 0 la perfetta equità.

La prima parte della tabella evidenzia la situazione di partenza in ciascun Paese, ovvero prima che le risorse raccolte in ciascun territorio vengano ridistribuite. Le prime due colonne presentano i due indicatori statistici, che misurano lo squilibrio della capacità fiscale tra i vari territori che compongono ciascun Paese: un valore più elevato corrisponderà ad una situazione di partenza caratterizzata da una maggiore disomogeneità interna. Le successive due colonne espongono i valori delle capacità fiscali per abitante in ciascun Paese: ponendo pari a 100 la capacità fiscale procapite media nazionale, nella terza colonna viene così esposto il valore della Regione più "ricca" e nella quarta colonna la capacità fiscale della regione più "povera".

La seconda parte della tabella, invece, fotografa la situazione ex-post, ovvero dopo che è stata effettuata la perequazione di risorse tra i territori. Si può notare come i valori degli indici statistici si siano ridotti sensibilmente rispetto alla situazione di partenza, segnale che effettivamente si è verificata una redistribuzione delle risorse. Le successive colonne espongono i valori della capacità fiscale per la regione più "ricca" e per quella più "povera": anche in questo caso si nota che i valori si avvicinano molto di più alla media nazionale rispetto alla situazione iniziale.

Le ultime due colonne misurano gli effetti della perequazione, ovvero l'entità della redistribuzione di risorse effettuata in ciascun Paese. I valori sono dati dalla differenza degli indici statistici riferiti al situazione prima e dopo la perequazione. Valori elevati indicheranno uno sforzo perequativo maggiore e, conseguentemente, una considerevole redistribuzione delle risorse tra i territori.

Questa lunga e complessa riflessione sui sistemi perequativi si è resa necessaria per fare il punto sullo stato di attuazione del federalismo in Italia: l'enorme azione redistributrice operata dallo Stato mantiene ancora l'Italia ad una distanza notevole dagli altri Paesi federali. Il percorso verso una piena attuazione dei dettami della riforma del Titolo V è ancora molto lungo. I progressi che si rendono necessari non concernono solamente un nuovo assetto dell'istituzione della perequazione fiscale, ma dovranno riguardare anche i mezzi attraverso i quali le Amministrazioni locali dovranno perseguire e realizzare le funzioni a loro assegnate.

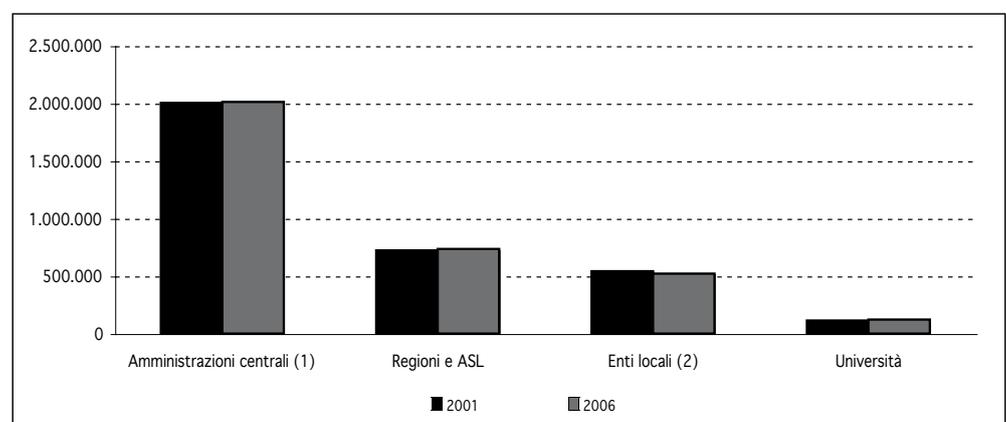
A questo proposito, può essere come esempio da seguire il modello di perequazione tedesco: la redistribuzione delle risorse destinate alla solidarietà tra territori non avviene attraverso la mano dello Stato centrale, bensì sulla base di un meccanismo "orizzontale" tra i Lander stessi. Vi sono Lander "donatori" e Lander riceventi: il vantaggio di questo sistema è la trasparenza, e quindi la maggior controllabilità dei flussi finanziari.

### 3.2 L'allocazione del personale in Italia, Spagna e Germania

Se la perequazione riguarda i mezzi finanziari, l'assetto del personale dipendente rappresenta concretamente il grado di potere e di autonomia attualmente a disposizione degli Enti periferici. In questo capitolo si procederà ad effettuare una comparazione tra la distribuzione del pubblico impiego in Italia, Spagna e Germania: le ragioni che stanno alla base di un tale confronto sono già state esposte precedentemente e risiedono nel fatto che questi Paesi rappresentano due obiettivi di paragone in quanto i rispettivi assetti pubblici si connotano con forti accenti federali.

In Italia, la nuova formulazione dell'assetto dei pubblici poteri improntata su un maggior coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali, non si è ancora tradotta in una più adeguata collocazione del personale tra i vari livelli di governo. Tra il 2001 e il 2006 non vi è stata alcuna variazione di personale dal Centro alla Periferia: in sostanza, lo scenario appare cristallizzato, con lo Stato centrale a detenere saldamente la maggioranza dei dipendenti della PA (circa 2 milioni di unità a tempo indeterminato). Regioni (comprese le strutture sanitarie) ed Enti locali confermano sostanzialmente le quote del 2001, anche se con riferimento ai soli dipendenti a tempo indeterminato (che rappresentano la componente più strutturale della PA) emerge addirittura una leggera flessione (Graf 3.1).

**Grafico 3.1.** Italia: personale dipendente a tempo indeterminato. Anni 2001-2006



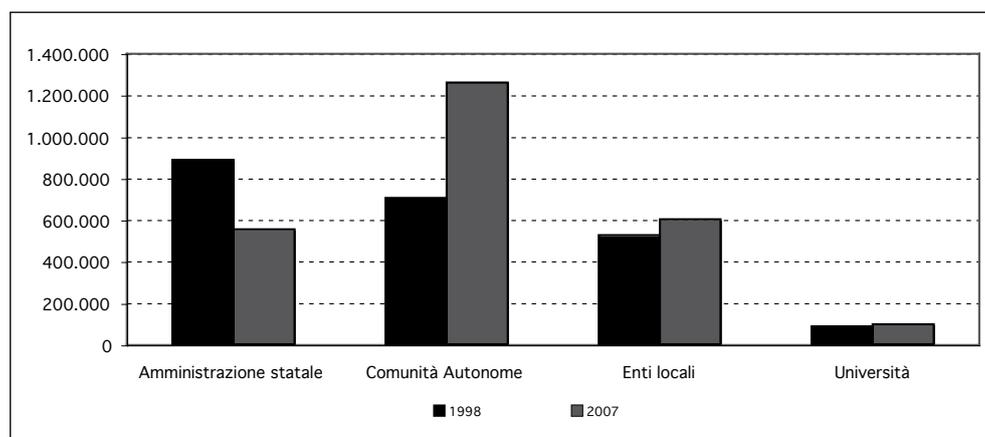
(1) comprende anche i dipendenti degli enti previdenziali e assistenziali

(2) comprende Comuni, Province e gli altri enti pubblici locali e regionali

Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato

Diversamente, in Spagna l'assetto del pubblico impiego appare profondamente mutato tra il 1998 e il 2007. La collocazione del personale pubblico ha di fatto seguito le riforme attuate nell'ultimo decennio che aumentavano il decentramento e i poteri delle Autonomie nel Paese iberico.

Il primo elemento che merita di essere evidenziato è la forte riduzione di personale pubblico impiegato nell'Amministrazione centrale: l'apparato statale si è ridimensionato del 38% circa, con una flessione in termini di personale superiore alle 335.000 unità. Le Comunità Autonome, principali destinatarie delle riforme, hanno visto aumentare il personale a loro disposizione, anche in ragione del trasferimento di personale dallo Stato centrale: nel 2007 presso le Comunità autonome lavorano oltre 1.200.000 dipendenti pubblici, circa il 79% in più rispetto a dieci anni prima (Graf 3.2).



**Grafico 3.2.** Spagna: evoluzione del personale effettivo delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1998-2007

*Elaborazione su dati Registro Generale del Personale*

Anche gli Enti locali hanno accresciuto il personale pubblico, ma in una misura molto più contenuta (12%), rimanendo il comparto meno numeroso della PA spagnola. Dai dati forniti dal Registro Central de Personal, tuttavia, si evidenzia una crescita complessiva dell'aggregato di dipendenti in pubblici, con un differenziale positivo rispetto al 1998 di circa 300.000 unità. In ogni caso è ben visibile un rovesciamento della struttura della PA iberica: se nel 1998 il comparto nel quale si concentrava il maggior numero di personale pubblico era l'Amministrazione statale, nel 2007 è invece il complesso delle Comunità Autonome ad essere il comparto pubblico più numeroso.

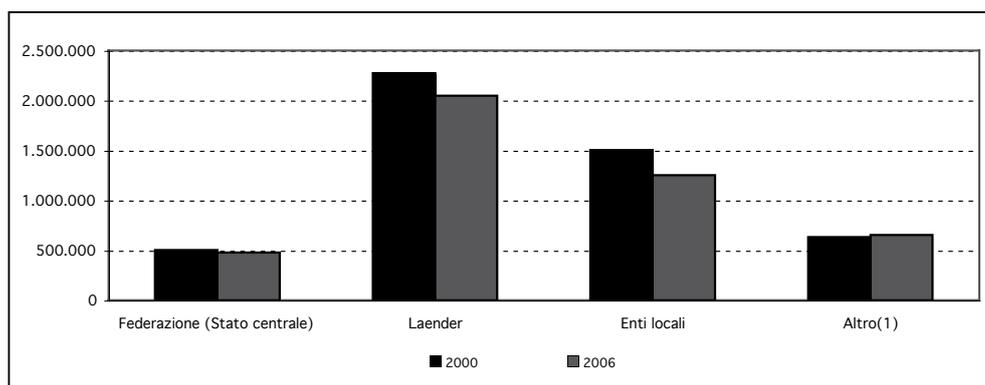
L'assetto istituzionale tedesco, a differenza di quello spagnolo e tanto meno di quello italiano, ha assunto una connotazione ampiamente federale ormai da diversi decenni. Nel periodo analizzato (2000-2006) non si riscontra una particolare variazione della composizione della struttura del personale pubblico (Graf 3.3). Così come in Spagna, anche in Germania il personale alle dipendenze dell'Amministrazione centrale costituisce una minoranza del totale (circa il 10%); è invece il comparto dei Länder dove si concentra il maggior numero di dipendenti pubblici (circa il 45%), con gli Enti locali che rappresentano una quota comunque rilevante (28%). Tra l'altro si segnala l'efficienza dell'assetto tedesco, che è riuscito nell' "impresa" di ridurre il totale del pubblico impiego (-7,3%), a differenza di Spagna e Italia.

Una piccola curiosità: rimanendo strettamente sul piano numerico, presso i Länder tedeschi sono occupati circa 2 milioni di dipendenti, la stessa cifra che

si registra in Italia nelle Amministrazioni centrali (senza considerare che la Germania ha circa 20 milioni in più di abitanti rispetto l'Italia!). Sintetizzando, la collocazione del personale pubblico segue quasi parallelamente l'assegnazione delle funzioni e delle risorse: i Länder tedeschi ricoprono un ruolo più incisivo ed ampio nella definizione e nell'attuazione delle politiche pubbliche e, conseguentemente, dispongono di un'adeguata dotazione di personale. In Italia, invece, la situazione di paralisi della composizione della struttura del pubblico impiego (con forte concentrazione negli apparati centrali) di fatto costituisce l'indice dei reali progressi effettuati negli ultimi anni verso un decentramento dell'assetto pubblico. Il federalismo fiscale da solo non può bastare: occorre, per evitare l'aumento dei costi per la collettività, che assieme al trasferimento di funzioni e di risorse si implementi un analogo trasferimento di personale pubblico dal Centro alla Periferia.

Incrociando i dati relativi al personale pubblico locale con alcuni indicatori che esprimono il grado di decentramento, è possibile evidenziare le peculiarità del rapporto Centro/Periferia in ciascun Paese. Gli indicatori presi in esame sono: la percentuale di dipendenti pubblici locali (Regioni, Province e Comuni) sul totale del pubblico impiego, la quota di tributi locali sul totale delle Amministrazioni pubbliche e la spesa locale primaria (al netto degli interessi) sul totale della spesa pubblica nazionale; nel grafico 3.4 i primi due indicatori si riferiscono all'asse di sinistra, mentre il terzo all'asse di destra.

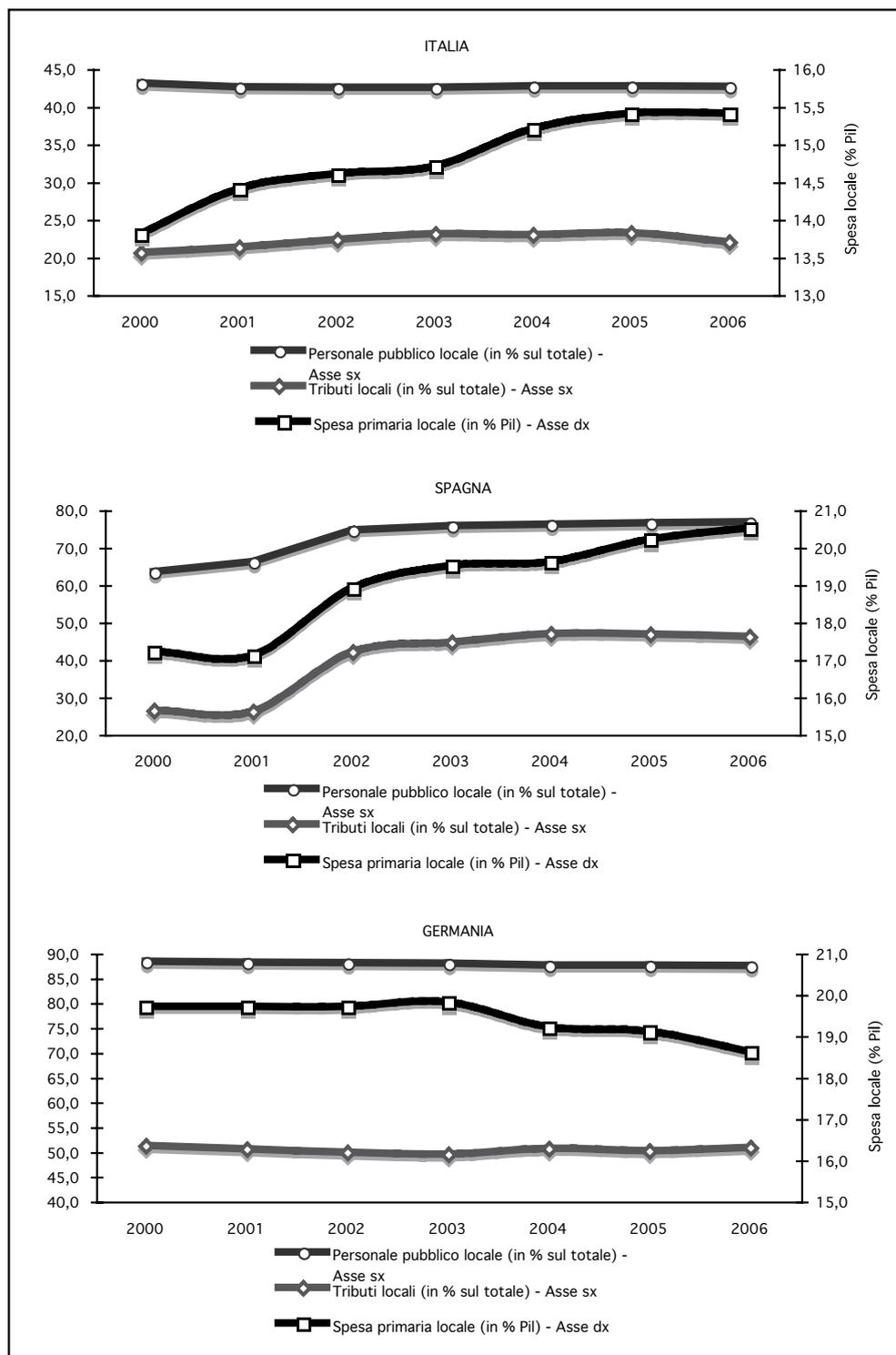
**Grafico 3.3.** *Germania: evoluzione del personale dipendente delle Amministrazioni pubbliche. Anni 2000-2006*



(1) Comprende Associazioni, il Patrimonio federale ferroviario e i servizi pubblici indiretti  
Elaborazione su dati Statistisches Bundesamt Deutschland

In Italia, i progressi sulla strada dell'attuazione del federalismo (come la crescita della spesa locale e un lieve aumento della quota dei tributi locali) non si sono verificati per quanto concerne il decentramento del personale pubblico, di fatto attenuando i timidi passi in avanti fatti con le Leggi Bassanini e con la riforma del Titolo V. Diversamente, la Spagna ha seguito un percorso più coerente e lineare, caratterizzato da una crescita delle entrate e delle spese locali e da un progressivo passaggio di personale dal Centro alla Periferia. Il federalismo tedesco, invece, appare ormai maturo e consolidato: il leggero calo della spesa locale in rapporto al Pil, evidenziato nel grafico 3.4, si configura più come un elemento di carattere congiunturale che strutturale.

**Grafico 3.4. Personale e federalismo:**  
Italia, Spagna e Germania a confronto.  
Anni 2000-2006



### 3.3 Veneto e Lombardia a confronto con altre regioni europee

I dati disponibili consentono, inoltre, un'analisi della collocazione dei dipendenti pubblici nelle principali regioni dei tre Paesi considerati. Nei due Länder tedeschi (Baviera e Baden-Württemberg) vi è comunque una forte presenza di dipendenti pubblici, circa 55 ogni mille abitanti. Tuttavia, questo è dovuto quasi esclusivamente al personale dei Länder e degli Enti locali, mentre i dipendenti statali sono del tutto marginali (tra il 5,6 e il 10,2%).

Nelle due regioni spagnole (Catalogna e Paesi Baschi) si registra una minore concentrazione rispetto alle due aree tedesche. La Catalogna ha il primato della minore incidenza di personale pubblico per abitante tra tutte le regioni spagnole: infatti, a Barcellona e dintorni vi sono appena 40 dipendenti pubblici ogni mille abitanti, di cui appena 4,4 occupati presso gli apparati dell'Amministrazione centrale (Tab 3.2).

Le regioni spagnole e tedesche presentano una distribuzione del personale tra livelli di governo molto simile: Lombardia e Veneto, invece, si configurano in maniera opposta. Oltre il 56% del personale pubblico presente in queste regioni fa riferimento allo Stato centrale e appena il 22-26% circa risulta alle dipendenze degli Enti regionali (comprese le ASL e le aziende ospedaliere). In merito alla densità sulla popolazione residente, Lombardia e Veneto si collocano su valori intermedi a Catalogna e Paesi Baschi, rispettivamente con 43,9 e 48,5 unità ogni mille abitanti.

Per Veneto e Lombardia, abituate a competere sugli scenari economici europei e mondiali, il federalismo rappresenta una soluzione in grado di garantire maggiori risorse per il territorio (fatta salva la necessaria solidarietà nazionale), al fine di sostenere la crescita del sistema economico e produttivo locale. Tuttavia, le perduranti richieste di Veneto e Lombardia per maggiori poteri e funzioni, contrastano con i dati appena esposti: per queste Regioni, il percorso verso una maggiore autonomia dovrà necessariamente passare anche attraverso una nuova collocazione del personale pubblico dal Centro alla Periferia.

Le Regioni necessitano di maggior personale pubblico perché costituisce il principale strumento con cui le strutture regionali possono implementare le loro politiche e così incidere maggiormente sulla realtà sociale ed economica locale. In questo senso, appaiono illuminanti alcune valutazioni effettuate dalla Corte dei Conti in una recentissima relazione<sup>9</sup> sulle strutture periferiche delle Amministrazioni centrali e del loro rapporto con il territorio.

*Talvolta, è previsto (...) che gli uffici periferici abbiano relazioni o contatti con il sistema delle autonomie, ma le decisioni conclusive, la stipula degli accordi ecc. e, più in generale, la volontà negoziale che impegna l'amministrazione dello Stato è mantenuta a livello centrale; solo gli atti esecutivi sono al più delegati agli uffici periferici. Il risultato è che sono state mantenute strutture con funzioni che si riferiscono a compiti statali che sarebbero comunque, dopo il nuovo titolo V, da "dedurre in negoziazione" con le regioni, nel segno della leale cooperazione che dovrebbe improntare, oggi più di ieri, le relazioni fra soggetti parimenti garantiti nella loro autonomia (...) ma per i quali non si è creata nessuna premessa di esercizio congiunto o combinato con regioni ed enti locali.*

*Diversi ministeri sono stati organizzati per dipartimenti; al che ha corrisposto, oltre all'aumento dei dirigenti, un'espansione degli apparati periferici. (...) l'articolazione centrale per dipartimenti consente, infatti, di allungare la catena di comando e, così, di creare anche in periferia uffici dirigenziali con il rango di direzioni generali.*

*Le amministrazioni centrali sono i referenti pressoché esclusivi degli uffici periferici e non è previsto - con poche eccezioni - che abbiano relazioni dirette (non intermedie, cioè, dal centro) con il sistema regionale-locale, in funzione del risultato da rendere alla*

<sup>9</sup> CORTE DEI CONTI: Elementi per l'audizione dinanzi alla Commissione Affari Istituzionali della Camera dei Deputati (20 novembre 2007).

collettività in termini di servizi, infrastrutture, ecc. Si tratta, infatti, di uffici con una progettualità fortemente limitata dalla pianificazione centrale, con risorse a destinazione vincolata e senza alcun budget da investire in azioni e interventi che non siano quelli stabiliti, autorizzati o condivisi dall'amministrazione centrale; questo avviene anche laddove la l. 59/1997 richiedeva (e la riforma costituzionale del 2001 imporrebbe) di sperimentare nuove forme di "combinazione" fra amministrazioni statali e regionali o locali, per attuare - come diceva la l. n. 59/1997 - "la collaborazione e l'azione coordinata" fra i diversi livelli di governo. In altri termini, gli apparati periferici dello Stato operano solo come terminali del centro, piuttosto che come strutture i cui dirigenti - secondo quanto vorrebbe il d.lgs. n. 165/2001 - esercitano "autonomi poteri di spesa" e sono "responsabili in via esclusiva" della gestione e dei risultati derivanti dall'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali loro assegnate (...).

(Gli apparati periferici dello Stato sono...) strutture che esprimono non tanto l'affaccio dell'amministrazione statale sulle autonomie, quanto l'ostentazione di compiti statali nei loro confronti. Sono, dunque, emblemi di centralismo, invece che di decentramento.

Naturalmente, le differenze tra le Regioni considerate non si limitano ad una differente composizione del personale pubblico, ma investono anche le risorse a disposizione. Emerge pertanto un notevole gap tra le Regioni italiane e quelle dei due Paesi federali (Graf 3.5). Le entrate per il Veneto e per la Lombardia superano di poco i 2.000 euro per abitante, mentre le Comunità Autonome dei Paesi Baschi e della Catalogna possono beneficiare rispettivamente di 3.388 e 2.965 euro per abitante; in posizione intermedia, ma su valori più vicini a quelli delle regioni spagnole, si collocano i Länder tedeschi del Baden-Württemberg e della Baviera, con entrate pari a circa 2.700 procapite.

**Tabella 3.2** Allocations dei dipendenti pubblici in alcune regioni di Spagna, Italia e Germania

	Amministrazioni centrali	Comunità Autonome / Regioni e ASL/ Länder	Enti locali	Altro(1)	Totale
<b>Numero dipendenti</b>					
Cataluña	30.783	147.793	92.126	6.847	277.549
Pais Vasco	14.515	60.245	29.082	2.466	106.308
Lombardia	235.920	93.265	74.359	12.559	416.103
Veneto	129.070	60.363	33.711	6.686	229.830
Baden-Württemberg	32.700	255.800	204.000	96.200	588.700
Bayern	69.500	302.000	193.200	116.200	680.900
<b>Composizione %</b>					
Cataluña	11,1	53,2	33,2	2,5	100,0
Pais Vasco	13,7	56,7	27,4	2,3	100,0
Lombardia	56,7	22,4	17,9	3,0	100,0
Veneto	56,2	26,3	14,7	2,9	100,0
Baden-Württemberg	5,6	43,5	34,7	16,3	100,0
Bayern	10,2	44,4	28,4	17,1	100,0
<b>Dipendenti per 1000 ab.</b>					
Cataluña	4,4	21,3	13,3	1,0	40,0
Pais Vasco	6,9	28,5	13,8	1,2	50,3
Lombardia	24,9	9,8	7,8	1,3	43,9
Veneto	27,2	12,7	7,1	1,4	48,5
Baden-Württemberg	3,0	23,8	19,0	9,0	54,8
Bayern	5,6	24,2	15,5	9,3	54,6

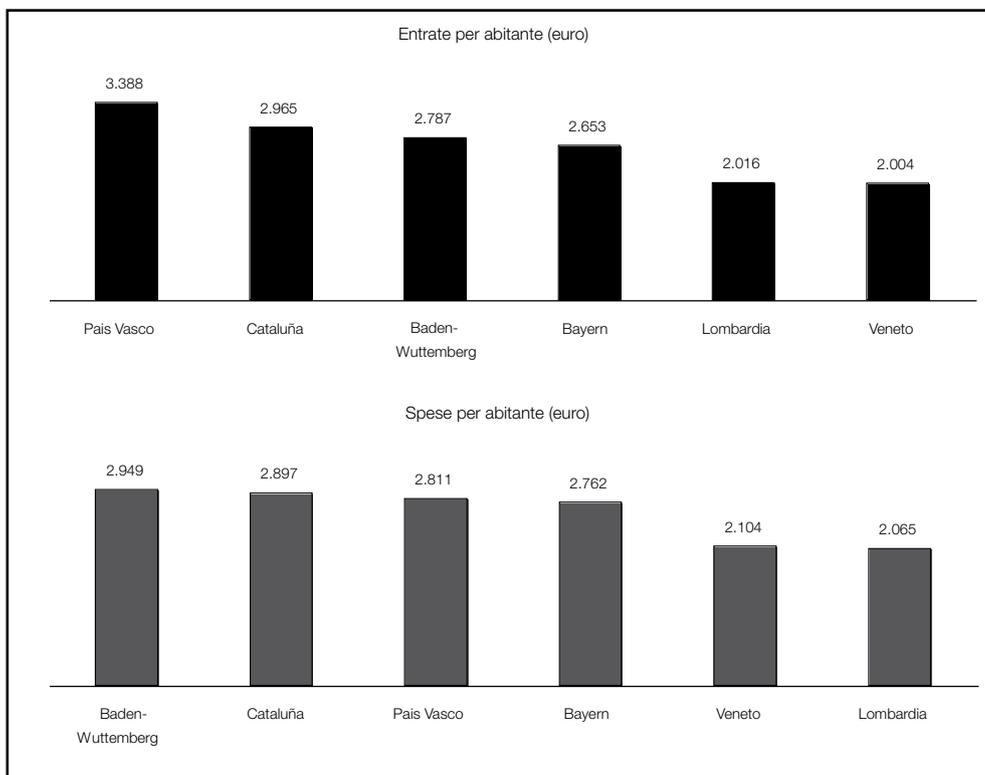
Per la Spagna: dipendenti pubblici effettivi al 1° gennaio 2007. Per l'Italia: dipendenti pubblici a tempo indeterminato al 31 dicembre 2006; gli enti locali comprendono Comuni, Province ed altri enti pubblici locali e regionali. Per la Germania: dipendenti pubblici al 30 giugno 2006.

(1) Per Spagna e Italia corrisponde all'Università; per la Germania ad Associazioni, Patrimonio federale ferroviario e servizi pubblici indiretti.

Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato, Registro Central de Personal e Statistisches Bundesamt Deutschland

La maggiore disponibilità di entrate si traduce in più vaste possibilità di spesa sul proprio territorio. Anche per questo aspetto, Veneto e Lombardia denotano valori inferiori a 2.100 euro per abitante, a differenza delle altre Regioni tedesche e spagnole che possono spendere ed investire in infrastrutture, scuole, viabilità, sicurezza, per un importo compreso tra i 2.762 e i 2.949 euro per abitante.

**Grafico 3.5.** Entrate e spese delle Regioni: Italia, Germania e Spagna a confronto. Anno 2005



Elaborazione su fonti varie

## Capitolo 4 Alcuni indicatori di efficienza

### 4.1 Il concetto di “spesa propria”

Misurare il grado di efficienza nelle Amministrazioni pubbliche è un'operazione tanto difficoltosa quanto necessaria. Nei capitoli precedenti si è messo in luce come sia indispensabile l'avvio di un generale processo di miglioramento della qualità della spesa pubblica, oltre che a una necessaria riduzione in termini quantitativi: per fare questo bisogna monitorare costantemente le performance delle Amministrazioni pubbliche, valutando il raggiungimento o meno degli obiettivi con criteri oggettivi e misurabili. Il problema dell'oggettività investe anche l'attuazione del federalismo: è stato messo in luce come il perdurare del finanziamento delle Regioni sulla base di criteri storici anziché sulle effettive esigenze (quindi parametri oggettivi) non favorisca il contenimento e il miglioramento della spesa. Per il pubblico impiego, invece, l'assegnazione di aumenti retributivi sulla base di miglioramenti ex-ante della produttività e praticamente non misurabili, contribuisce da un lato ad aumentare la spesa pubblica e dall'altro non consente una crescita dell'efficienza interna nella PA.

La misurazione dell'efficienza della PA è problematica poiché il settore pubblico produce beni e servizi per la collettività che per definizione sfuggono alle logiche di mercato. La produttività si misura rapportando il prodotto finale (servizio erogato) ai fattori utilizzati nel processo (personale, altre spese di funzionamento); tuttavia, se il valore al denominatore è noto e misurabile, non così si può dire per ciò che sta al numeratore, ossia i servizi erogati alla collettività.

In questa fase ci limitiamo, pertanto, ad un'analisi descrittiva delle risorse pubbliche impiegate (come è stato fatto anche negli altri capitoli del rapporto), anche perché la comparazione tra enti pubblici di vari livelli complica ulteriormente il quadro.

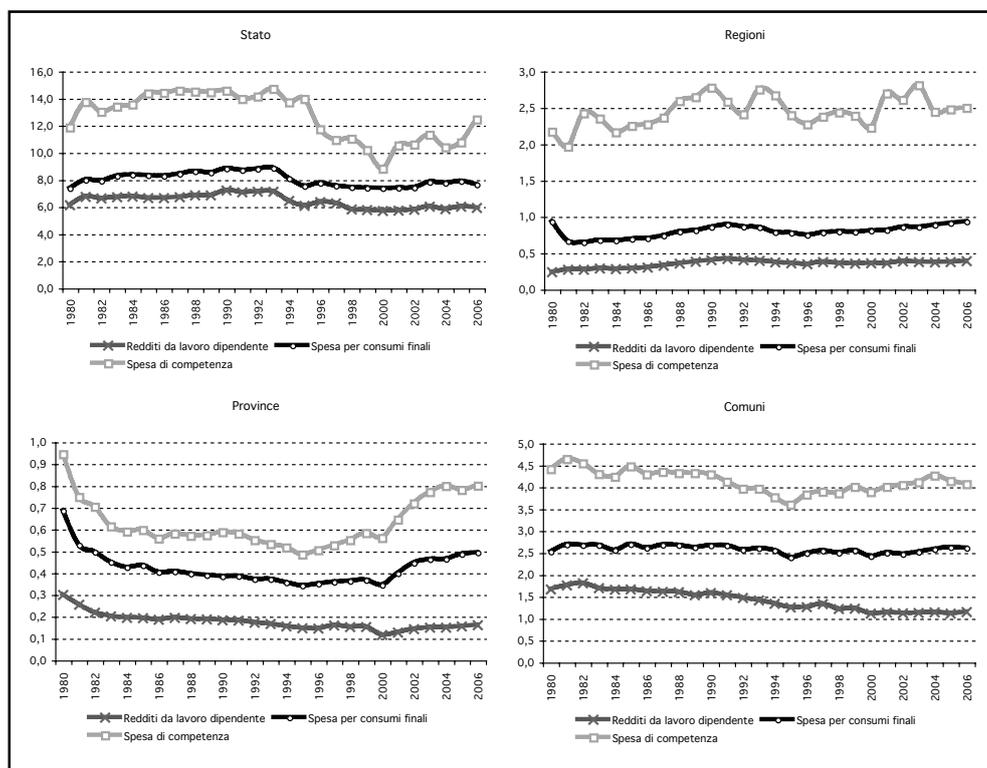
Consideriamo Stato centrale, Regioni, Province e Comuni e determiniamo il rispettivo livello di spesa propria: tale concetto esprime la spesa effettivamente gestita da ciascun ente, al netto pertanto degli interessi e dei trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche. Nel 2006, lo Stato centrale disponeva di una spesa propria pari al 12% del Pil, mentre i Comuni denotavano un livello del 4,5% circa del Pil e le Regioni del 2,5%: il valore così contenuto delle Regioni si spiega in quanto la spesa sanitaria non è erogata dall'ente regione ma dalle ASL (Graf 4.1).

La spesa per consumi finali, che rappresenta una componente della spesa propria, può essere assimilata alle spese di funzionamento: per questa voce, lo Stato spende circa il 12% del Pil, mentre Comuni e Regioni si mantengono rispettivamente al 2,5% e all'1% del Pil. La principale componente della spesa per consumi finali è rappresentata dagli oneri per il personale: anche in questa fattispecie, lo Stato centrale fa registrare il valore più elevato, circa il 6% del Pil.

Rapportando i costi per il personale alla spesa propria, e quindi effettivamente gestita, si ottiene un'indicazione indiretta sull'efficienza di ogni singola amministrazione. L'incidenza del personale sulla spesa propria dello Stato cen-

trale è pari al 53,5%: la dinamica del fattore “personale” appare in crescita dalla metà degli anni '80, anche se nell'ultimo quinquennio si registra una sostanziale frenata (Tab 4.1).

**Grafico 4.1** *Dinamica delle principali voci di spesa delle Amministrazioni pubbliche (In % sul Pil). Anni 1980-2006*



(a) La spesa propria è data dalla spesa totale al netto degli interessi e dei trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche.

(b) La spesa per consumi finali rappresenta i costi sostenuti per il funzionamento della macchina amministrativa (e comprende anche le retribuzioni per il personale).

*Elaborazione su dati ISTAT*

Per i comuni, invece, tale quota non va oltre il 27,6% per il periodo 2001-2006; a differenza dello Stato centrale, i comuni stanno riducendo progressivamente l'incidenza di tale voce di spesa sul totale delle competenze gestite, liberando maggiori risorse da destinare ad altre e più pressanti finalità pubbliche. Analogamente ai comuni, le Province fanno registrare una diminuzione dell'incidenza della quota dei costi per il personale sul totale della competenze gestite, passando dal 32,5% nel periodo 1980-1984 al 19,7% del 2001-2006. Infine, le Regioni, considerate al netto di tutta la gestione del servizio sanitario, fanno registrare la minore incidenza del personale, che negli ultimi quindici anni si è stabilizzata attorno al 15%.

La definizione del concetto di “spesa propria” può essere utile a definire il ruolo di ciascun livello istituzionale nel quadro delle competenze pubbliche. Nonostante sia sempre difficoltoso effettuare un confronto tra differenti livelli di governo, si evidenzia come le Regioni e gli enti locali denotino un migliore rapporto tra le spese per il personale e l'area di competenza gestita (individuabile nella “spesa propria”). Non è possibile stimare gli effetti di un decentramento considerevole del personale alle Amministrazioni centrali a quelle periferiche: tuttavia, dai dati a disposizione, è ragionevole supporre che un nuovo assetto decentrato del settore pubblico favorisca un miglioramento in termini di efficienza allocativa, con una conseguente riduzione dei costi complessivi.

	Stato	Regioni	Province	Comuni
<b>(a) Spesa di competenza (% Pil)</b>				
1980-1984	13,1	2,2	0,7	4,4
1985-1989	14,5	2,4	0,6	4,4
1990-1994	14,2	2,6	0,6	4,0
1995-2000	11,1	2,3	0,5	3,8
2001-2006	11,0	2,6	0,8	4,1
<b>(b) Reddito da lavoro dipendente (% Pil)</b>				
1980-1984	6,6	0,3	0,2	1,7
1985-1989	6,8	0,3	0,2	1,6
1990-1994	7,0	0,4	0,2	1,5
1995-2000	6,0	0,4	0,1	1,2
2001-2006	5,9	0,4	0,1	1,1
<b>(b/a) Incidenza (%)</b>				
1980-1984	50,4	12,3	32,5	38,8
1985-1989	46,7	13,7	33,0	37,0
1990-1994	49,3	15,1	31,0	36,6
1995-2000	54,0	15,4	27,3	32,1
2001-2006	53,5	14,6	19,7	27,6

a) La spesa propria è data dalla spesa totale al netto degli interessi e dei trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche.

*Elaborazione su dati ISTAT*

**Tabella 4.1** *Dinamica della principali voci di spesa delle Amministrazioni pubbliche Medie del periodo (in % sul Pil)*

## 4.2 Possibili risparmi di spesa

Nel corso di questo rapporto si sono spesso sviluppate alcune analisi comparative tra i sistemi istituzionali di Italia, Germania e Spagna; la struttura federale di questi Paesi è stata oggetto di approfondimento, specie per gli aspetti che investono le criticità della spesa pubblica italiana. La ragione alla base di una comparazione di questo tipo risiede nel fatto che i sistemi federali, portatori di una maggiore autonomia e responsabilità delle entità subcentrali, favoriscono una migliore allocazione della spesa pubblica complessiva ed un uso più accorto delle risorse a disposizione.

Queste considerazioni sono state più volte sviluppate nel corso del rapporto. Si vuole ora fornire alcuni esempi di differente utilizzo delle risorse pubbliche in Italia e nei due Paesi federali di Spagna e Germania. Gli elementi che verranno presentati non pretendono in alcun modo di costituire dei veri e propri indicatori di efficienza della PA italiana, bensì dei semplici indizi attraverso i quali ribadire la centralità della questione della qualità della spesa pubblica in Italia.

Il primo elemento riguarda la spesa per consumi intermedi: in questa voce vengono inclusi tutti i costi dei beni e dei servizi utilizzati durante il processo di produzione, che possono essere trasformati o esaurirsi semplicemente<sup>10</sup>. In questo aggregato di spesa figurano gli oneri per far funzionare la complessa macchina della pubblica amministrazione, comprendendo, ad esempio, determinate tipologie di beni (cancelleria, carburanti) e di servizi (energia, luce, acqua, telefonia).

Nel 2006 tale voce di spesa per l'Italia era pari al 5,3% del Pil, a fronte del 5% della Spagna e del 4,2% della Germania. Questi maggiori oneri per il funzionamento della macchina amministrativa sono ancor più visibili in rapporto alla popolazione di ciascun Paese: anche sotto questo punto di vista l'Italia denota i

<sup>10</sup> Secondo la definizione del Sistema europeo dei conti (Sec95)

costi maggiori, con una spesa procapite (a parità di potere d'acquisto) per consumi intermedi pari a 1.288 euro, al di sopra dei 1.130 euro della Germania e dei 1.251 della Spagna (Graf 4.2).

Nel confronto con i due Paesi europei, l'Italia presenta la concentrazione più elevata di personale pubblico in rapporto alla popolazione: nel nostro Paese vi sono circa 3,6 milioni di occupati nella PA che, rapportati alla popolazione, si traducono in 61,8 dipendenti ogni mille abitanti; Spagna e Germania, rispettivamente con 2,5 e 4,5 milioni di lavoratori pubblici, fanno registrare valori ben più contenuti, pari a 57,4 e 55,4 ogni mille abitanti.

Nel corso di questo rapporto si era già messa in luce l'elevata spesa per il personale sostenuta dall'Italia (11% del Pil), a fronte del 10% in Spagna ed appena il 7,2% in Germania. È bene precisare che in questa voce di spesa figurano le retribuzioni lorde dei dipendenti, ma anche i contributi previdenziali versati dallo Stato in quanto datore di lavoro. Rapportando la spesa per il personale al numero di dipendenti, la Germania evidenzia l'importo più contenuto, circa 1.130 euro per abitante (in parità di potere d'acquisto): nel 2006 Spagna e Italia fanno segnare valori analoghi (poco più di 43.000 euro), anche se gli oneri del Paese iberico appaiono in preoccupante crescita rispetto al 2005.

L'analisi fin qui sviluppata ha un carattere meramente descrittivo. È possibile, tuttavia, fare un ulteriore passo in avanti, provando a simulare l'assetto della PA italiana nel caso adottasse i medesimi standard di Germania e Spagna. Tale esercizio, pur con tutti i limiti del caso, appare comunque utile al fine di disporre di un quadro approssimativo dei maggiori costi che la PA italiana sostiene rispetto a quella di due Paesi federali come Spagna e Germania.

L'esercizio presenta due ipotesi, "A" e "B" (Tab. 4.2). L'ipotesi "A" considera i parametri della spesa per consumi intermedi procapite e dell'incidenza del personale pubblico sulla popolazione. **Se l'Italia avesse indicatori uguali a quelli della Germania il risparmio minimo potrebbe essere superiore ad una cifra di 26 miliardi di euro, pari all'1,8% del Pil; analogamente, se l'Italia "copiasse" la Spagna, la stima della minore spesa sarebbe di quasi 14 miliardi di euro, pari allo 0,9% del Pil:** tuttavia, se si osserva il 2005, i dati relativi alla Spagna consentirebbero un risparmio ben superiore, circa 1,6 punti di Pil.

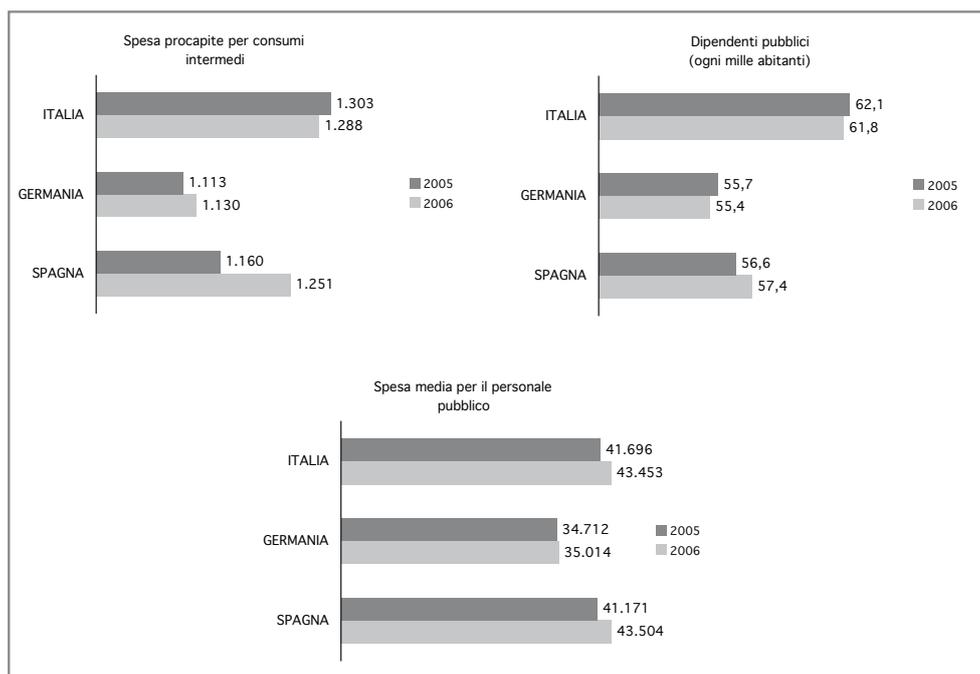
Si evidenzia inoltre che se l'Italia presentasse la medesima concentrazione di personale pubblico della Germania, i dipendenti della PA italiana dovrebbero diminuire di circa 380.000 unità, mentre, utilizzando la performance spagnola, il calo sarebbe limitato a circa 260.000.

L'esercizio relativo all'ipotesi "A" produce già di per sé dei dati molto significativi. Tuttavia, volendo andare oltre con la simulazione, si può annoverare tra i parametri considerati anche il costo medio del personale per ciascun dipendente (in parità di potere d'acquisto). In questo modo (ipotesi "B"), i risparmi di spesa stimati sul confronto con la Germania salirebbero al 3,7% del Pil; per quanto concerne la Spagna, invece, il risparmio confermerebbe lo 0,9% di Pil dell'ipotesi "A", in quanto nel 2006 Spagna e Italia presentano costi analoghi per il personale (si veda il grafico 4.2).

Tuttavia, non essendo uniforme la composizione delle retribuzioni e pertanto la struttura dei costi per il personale nei vari Paesi, riteniamo sia più opportuno soffermarci, anche tenendo in considerazione le informazioni attualmente disponibili, ai risultati espressi dall'ipotesi "A". Ipotesi, tuttavia, che non può

definirsi riduttiva: un risparmio di quasi 27 miliardi l'anno derivanti da una riduzione del personale agli standard tedeschi e da un contenimento dei costi della macchina amministrativa, costituiscono un ottimo punto di partenza dal quale avviare una fase nuova per la pubblica amministrazione italiana verso una maggiore snellezza ed efficienza.

Ad integrazione delle elaborazioni sopraesposte, si presentano alcuni interessanti dati di finanza pubblica che ben sintetizzano alcuni aspetti relativi al reperimento e all'utilizzo delle risorse pubbliche in Italia, Germania e Spagna<sup>11</sup>.



**Grafico 4.2** Spesa pubblica: indicatori di riferimento. Anni 2005-2006

Elaborazione su dati Eurostat ed altre fonti

	Ipotesi "A"		Ipotesi "B"	
	2005	2006	2005	2006
in milioni di euro				
come la Germania	27.554	26.637	51.102	54.991
come la Spagna	22.505	13.893	24.305	13.717
in % sul Pil				
come la Germania	1,9	1,8	3,6	3,7
come la Spagna	1,6	0,9	1,7	0,9

**Tabella 4.2** Possibili risparmi di spesa per l'Italia. Anni 2005-2006

Ipotesi "A": tiene conto del numero di personale e della spesa per consumi intermedi  
Ipotesi "B": tiene conto del numero di personale, della spesa per consumi intermedi e del costo medio per dipendente

Elaborazione su dati Eurostat ed altre fonti

<sup>11</sup> Per ulteriori dettagli si rimanda alla corrispondente tabella in appendice

Nel nostro Paese la spesa pubblica (48,4% del Pil) risulta superiore a quella di Germania e Spagna: il differenziale con il Paese iberico sfiora addirittura i 10 punti di Pil. Nel tentativo di effettuare alcune valutazioni di natura qualitativa, si è proceduto disaggregando la spesa pubblica in due macro-componenti, definite “rigida” e “di intervento” (Tab 4.3).

La spesa “rigida” ingloba le uscite destinate al personale, i consumi intermedi e gli oneri per gli interessi: concettualmente, rappresenta le spese che non si riferiscono a servizi destinati alla collettività, ma costituiscono dei costi rigidi necessari per il funzionamento della PA. Diversamente, la spesa “di intervento” stima le risorse destinate a servizi che rappresentano la “mission” stessa delle Amministrazioni pubbliche, come l’istruzione, la sanità, la previdenza, la costruzione e la manutenzione di infrastrutture materiali e immateriali, la tutela del territorio.

**Tabella 4.3.** *La struttura della spesa pubblica (Valori in % del Pil) Media 2002-2006*

	ITALIA	GERMANIA	SPAGNA
Spesa totale	48,4	47,2	38,6
Spesa "rigida"	21,2	14,7	20,9
Personale	10,9	7,6	10,0
Consumi intermedi	5,3	4,2	8,8
Interessi	5,0	2,9	2,1
Spesa "di intervento"	27,2	32,5	17,7
Altre voci di spesa corrente*	22,8	29,6	12,7
Spesa c/capitale	4,4	3,0	5,0
p.c. Pressione fiscale	41,1	40,3	35,4

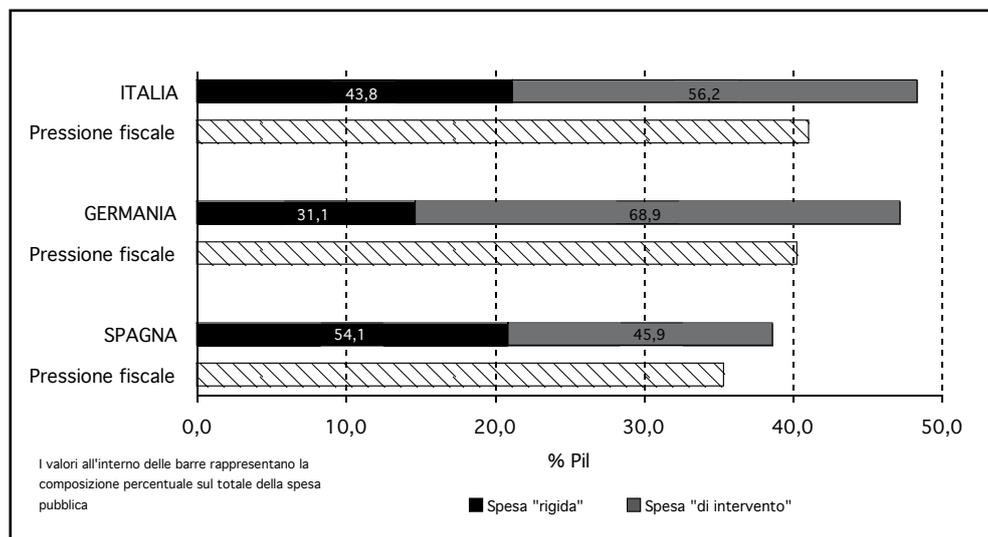
(\*) tra cui, sanità, assistenza, previdenza.  
Elaborazione su dati Oecd ed Eurostat

Tale classificazione, non esente da limiti, contribuisce comunque a fornire una chiave di lettura relativamente all’utilizzo delle risorse pubbliche nei tre Paesi considerati. Si osserva che la spesa “rigida” è più elevata in Italia (21,2% del Pil), soprattutto a causa della spesa per il personale e degli interessi sul debito pubblico. La spesa “di intervento”, invece, denota il maggior livello in Germania (32,5% del Pil), con l’Italia distanziata di quasi 5 punti di Pil.

Tuttavia, osservando il grafico 4.3, si può notare come l’Italia utilizzi in modo meno virtuoso le risorse pubbliche rispetto agli altri Paesi. Italia e Germania presentano un analogo livello di pressione fiscale, rispettivamente pari al 41,1% e al 40,3% del Pil (media periodo 2002-2006). Diversamente, l’utilizzo delle risorse fiscali non avviene nello stesso modo: in Italia la quota di spesa “rigida” è di circa il 43,8%, mentre in Germania tale voce si ferma al 31,1% del totale; appare evidente, pertanto, che la Germania utilizza le risorse fiscali per finanziare soprattutto welfare e investimenti (68,9%), mentre per tale voci l’Italia destina una quota inferiore (56,2% della spesa pubblica totale).

La comparazione con la Spagna permette un altro tipo di considerazione. Sulla base della classificazione adottata, il Paese iberico fa registrare una maggiore quota di spesa “rigida” rispetto all’Italia (54,1%): conseguentemente, le risorse destinate agli interventi per la collettività costituiscono il 45,9% del to-

tale, a fronte del 56,2% fatto segnare dall'Italia. Tuttavia, è opportuno tenere in considerazione non solo la composizione della spesa, ma anche l'entità delle risorse fiscali imposte ai cittadini e alle imprese: in Spagna la pressione fiscale è del 35,4% del Pil, mentre in Italia risulta superiore di quasi 6 punti. Il modesto livello di spesa "di intervento" della Spagna viene in qualche modo compensato da una pressione fiscale tra le più contenute d'Europa, favorendo indirettamente maggiori possibilità di investimento da parte di imprese e privati.



**Grafico 4.3.** La struttura della spesa pubblica. (Valori in % del Pil) Media 2002-2006

Elaborazione su dati OECD ed Eurostat



## Conclusioni

### Si spende tanto e male

Il quadro della finanza pubblica italiana presenta molteplici criticità, tra le quali un problema di deficit qualitativo della spesa. I principali elementi che ostacolano un utilizzo delle risorse pubbliche maggiormente orientato ai bisogni effettivi dei cittadini concernono:

- a) la rigidità del bilancio pubblico, con una incidenza delle spese obbligatorie che raggiunge il 90% del totale delle uscite;
- b) l'elevato peso delle spese per il personale (circa il 25% del bilancio);
- c) la debole efficacia dell'azione amministrativa;
- d) la non completa applicazione del principio della responsabilità del risultato.

A questo va aggiunta la mancata applicazione del federalismo fiscale e delle disposizioni nell'ultima versione del Titolo V della Costituzione, ritardi che non consentono al Paese di beneficiare dei vantaggi di un assetto istituzionale più decentrato.

### Dipendenti al centro

In Italia il 56% dei dipendenti pubblici lavora presso le Amministrazioni centrali, mentre il rimanente 44% è occupato nelle Amministrazioni periferiche (Regioni, ASL, Province, Comuni). L'Italia risulta più "centralizzata" rispetto alla media dei principali Paesi UE: in Germania appena l'11% del personale appartiene al Governo centrale, mentre in Spagna tale quota si attesta al 38%.

Il problema dell'eccessiva spesa pubblica in Italia non si risolve con la riduzione del personale delle province o comunità montane, che rappresentano rispettivamente l'1,7 e lo 0,2 % del totale, bensì con un ridimensionamento del pubblico impiego centrale.

### Personale in crescita

Il personale pubblico delle Amministrazioni centrali risulta in crescita dell'1,6% rispetto al 2001, mentre il complesso delle Amministrazioni locali fa segnare un incremento del 2,1%. Nonostante la nuova logica di assegnazione delle funzioni amministrative (prima ai Comuni, successivamente agli altri livelli di governo) sia stata approvata nel 2001, l'assetto complessivo del pubblico impiego rimane sostanzialmente immutato. La crescita del numero dei dipendenti a livello locale non è stata accompagnata da una contestuale riduzione dell'apparato pubblico delle Amministrazioni centrali.

Ne consegue che gli enti periferici si trovano a gestire circa il 36-37% della spesa pubblica complessiva con circa il 42% del personale pubblico; diversamente, lo stato centrale assorbe una quota minore di spesa pubblica rispetto alle amministrazioni locali (circa il 24%), ma con oltre il 56% del personale disponibile.

### **Più dipendenti nelle regioni speciali**

In Italia nel 2006 vi erano 5.716 dipendenti pubblici a tempo indeterminato ogni 100mila abitanti, incidenza in aumento rispetto al 2002. Tuttavia, tale crescita è imputabile prevalentemente agli apparati ministeriali, mentre si rileva una sensibile flessione per il comparto dei Comuni, delle ASL e delle Regioni ordinarie.

Emerge la maggiore concentrazione di personale pubblico nei territori amministrati dalle regioni a statuto speciale in tutti i comparti della PA. Nonostante l'assetto dei poteri pubblici nelle Regioni autonome preveda una minore presenza dello Stato centrale a favore di maggiori competenze dell'ente regionale, nei territori più "autonomi" del Paese vi sono 3.295 dipendenti pubblici ministeriali ogni 100mila abitanti, a fronte dei 3.089 presenti nelle Regioni ordinarie.

### **Estrema variabilità nelle retribuzioni medie**

Si osserva una spiccata variabilità delle retribuzioni nei vari comparti della PA. La retribuzione media più elevata è imputabile ai dipendenti degli organi a rilevanza costituzionale (oltre 61.000 euro annui). I dipendenti dei Ministeri fanno registrare un livello retributivo (circa 30.559 euro) inferiore alla media del pubblico impiego (32.802), anche se ampiamente superiore a quelli di Province e Comuni (tra i 26 e i 28.000 euro all'anno).

### **In crescita gli oneri per il personale**

La spesa per il personale in Italia è pari all' 11% del Pil: è un valore appena sopra la media europea (10,7%), in una posizione intermedia tra i livelli contenuti di Spagna (10%) e Germania (7,2%) e i costi più elevati di Francia (13,1%) e Regno Unito (11,4%). Mentre i principali Paesi (Regno Unito escluso) hanno imboccato la via della riduzione dei costi per il personale, l'Italia ha accresciuto progressivamente gli oneri per un valore pari a 0,5 punti di Pil: diversamente, la Germania ha ridotto la spesa per il personale pubblico dello 0,7% sul Pil in appena un quinquennio.

### **Nei Ministeri il personale spinge la spesa**

Nei Ministeri, tra il 2000 e il 2007, le spese per il personale sono cresciute con una velocità superiore a quella del complesso delle spese proprie dei Ministeri, rispettivamente +24% e +20%. Il confronto tra previsioni e consuntivi presenta in alcuni anni degli scostamenti considerevoli: in particolare, tra il 2004 e il 2006 le previsioni di spesa dei Ministeri si sono rivelate costantemente sottostimate rispetto ai valori definitivi. La voce del personale sta spingendo al rialzo la spesa pubblica degli apparati ministeriali. I compensi sono cresciuti del +5,5% tra il 2002 e il 2006, mentre la spesa propria del complesso dei Ministeri si ferma ad un +5,1%. Ai fini di un miglioramento della spesa pubblica, risulta imprescindibile un contenimento serio ed efficace dei costi per il personale, correlandoli più strettamente agli aumenti di produttività ed efficienza.

### **Grandi differenziali di spesa tra le Regioni**

Le differenti attribuzioni di risorse e competenze non consentono un confronto omogeneo tra Regioni ordinarie (RSO) e Regioni a statuto speciale (RSS). Nello specifico, la spesa media procapite 2003-2005 per il personale

risulta pari a 364 euro nelle RSS e 43 euro nelle RSO; analogamente, la spesa per acquisto di beni e servizi nelle Regioni autonome appare ampiamente superiore a quella delle quindici Regioni ordinarie, rispettivamente pari a 206 e 61 euro procapite.

### **Una perequazione gigantesca...**

L'azione redistributrice dello Stato italiano, attraverso i vari sistemi perequativi, abbatte drasticamente i differenziali di capacità fiscale tra le Regioni: in Italia vi è una gigantesca azione di riallocazione delle risorse tra territori, la più grande tra i Paesi federali/regionali. Il problema è che questo drenaggio di risorse da un'area all'altra avviene sulla base di parametri che non rispondono alle effettive esigenze locali, senza disporre di un quadro completo di tali flussi e senza che le Regioni "donatrici" sappiano quanto e come vengono utilizzate le risorse girate alle Regioni "riceventi".

### **... che non favorisce l'efficienza**

L'attuale sistema di perequazione di risorse tra le quindici Regioni ordinarie non favorisce l'efficienza. Vi sono ben undici Regioni che si collocano al di sopra della media delle risorse che lo Stato eroga alle RSO (come trasferimenti e partecipazioni): tra le Regioni che ricevono più risorse ve ne sono nove che presentano anche un livello di spesa per il personale sopra la media nazionale. Diversamente, tra le quattro RSO con minori trasferimenti procapite, ve ne sono ben tre (Emilia Romagna, Veneto e Lombardia) che fanno registrare oneri per il personale più bassi rispetto alla media. Pertanto, l'erogazione di trasferimenti quantificati non sulle effettive necessità dei territori ma sulle spese effettuate nel passato dalle Amministrazioni, tende ad ostacolare l'implementazione di meccanismi di efficienza e di virtuosità. Non a caso, le Regioni che ricevono più risorse dallo Stato sono anche quelle che spendono di più per le voci strettamente legate al funzionamento della struttura amministrativa (come il personale).

### **Personale pubblico: l'Italia non cambia, la Spagna decentra, la Germania riduce**

In Italia vi è una prevalenza di personale pubblico allocato presso le amministrazioni centrali: tuttavia, nonostante le disposizioni del nuovo Titolo V della Costituzione, la composizione del pubblico impiego per livelli di governo è rimasta immutata. In Spagna, invece, negli ultimi dieci anni le Comunità Autonome hanno preso il posto dell'apparato centrale: ora la maggioranza dei dipendenti pubblici lavora presso i livelli di governo periferici. La struttura del personale tedesco non è cambiata negli ultimi anni: presso i Länder lavorano più dipendenti che nello Stato centrale. Tuttavia, a differenza di quanto avvenuto in Italia e in Spagna, la Germania ha progressivamente ridotto la consistenza numerica del pubblico impiego.

### **Nei Paesi federali più risorse in Periferia**

Le differenze investono non solo il personale ma anche le risorse disponibili. Le entrate per il Veneto e per la Lombardia superano di poco i 2.000 euro per abitante, mentre le Comunità Autonome dei Paesi Baschi e della Catalogna pos-

sono beneficiare rispettivamente di 3.388 e 2.965 euro per abitante; in posizione intermedia, ma su valori più vicini a quelli delle regioni spagnole, si collocano i Länder tedeschi del Baden-Württemberg e della Baviera, con entrate pari a circa 2.700 procapite. La maggiore disponibilità di entrate si traduce in più vaste possibilità di spesa sul proprio territorio (infrastrutture, scuole, viabilità, sicurezza).

### **Non seguire Germania e Spagna ci costa quasi 2 punti di Pil**

Nel confronto con Germania e Spagna, l'Italia presenta la concentrazione più elevata di personale pubblico in rapporto alla popolazione: nel nostro Paese vi sono 61,8 dipendenti ogni mille abitanti; Spagna e Germania, rispettivamente fanno registrare valori ben più contenuti, pari a 57,4 e 55,4 ogni mille abitanti. La spesa per consumi intermedi (oneri per il funzionamento della complessa macchina della pubblica amministrazione) penalizza l'Italia: il nostro Paese fa registrare una spesa procapite per consumi intermedi pari a 1.288 euro, ben superiori ai 1.130 euro della Germania e ai 1.251 della Spagna.

Se l'Italia avesse indicatori uguali a quelli della Germania si potrebbero risparmiare quasi 27 miliardi di euro (l'1,8% del Pil); se l'Italia "copiasse" le performances spagnole del 2006 la spesa si ridurrebbe di quasi 14 miliardi di euro (0,9% del Pil).

## Appendice statistica

**Tavola 1** Ministeri: dipendenti a tempo indeterminato. Anno 2006

MINISTERO	Numero	Comp. %
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	1.159.562	62,6
DIFESA	273.795	14,8
INTERNO	161.609	8,7
GIUSTIZIA	102.254	5,5
ECONOMIA E DELLE FINANZE	82.908	4,5
BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	20.618	1,1
INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	16.789	0,9
POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	9.622	0,5
LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	8.081	0,4
AFFARI ESTERI	7.326	0,4
SALUTE	2.270	0,1
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	2.108	0,1
COMUNICAZIONI	1.779	0,1
ATTIVITA' PRODUTTIVE	1.750	0,1
AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO	655	0,0
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.851.126</b>	<b>100,0</b>

Elaborazione su dati RGS

**Tavola 2** Dirigenti regionali ogni 100mila abitanti

	2003	2004	2005
Piemonte	6,3	5,7	5,3
Lombardia	3,2	3,0	3,0
Veneto	4,7	5,0	4,6
Liguria	6,1	6,0	5,7
Emilia Romagna	6,0	5,7	5,2
Toscana	5,8	5,6	5,0
Umbria	15,8	13,8	13,4
Marche	6,3	6,2	5,5
Lazio	9,0	9,3	8,4
Abruzzo	9,1	10,0	9,3
Molise	26,8	27,4	28,9
Campania	9,2	10,3	7,6
Puglia	7,3	5,5	2,7
Basilicata	15,6	13,7	15,1
Calabria	9,2	9,2	8,2
<b>Nord</b>	<b>4,7</b>	<b>4,5</b>	<b>4,3</b>
<b>Centro</b>	<b>8,1</b>	<b>8,0</b>	<b>7,3</b>
<b>Sud</b>	<b>9,3</b>	<b>9,2</b>	<b>7,2</b>
<b>Totale</b>	<b>5,8</b>	<b>5,6</b>	<b>4,9</b>

Elaborazione su dati Corte dei Conti

**Tavola 3** *Dirigenti regionali: retribuzione media annua*

	Valori medi in euro			Indice totale RSO=100		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Piemonte	84.820	89.862	89.887	108	108	103
Lombardia	86.192	92.079	110.623	110	111	126
Veneto	74.880	82.503	84.614	96	99	97
Liguria	74.386	77.416	78.704	95	93	90
Emilia Romagna	77.951	80.155	80.545	100	97	92
Toscana	77.089	83.333	84.577	99	100	97
Umbria	68.820	75.666	80.339	88	91	92
Marche	79.158	89.400	89.825	101	108	103
Lazio	69.859	73.318	93.744	89	88	107
Abruzzo	80.023	80.639	81.346	102	97	93
Molise	79.141	93.047	91.817	101	112	105
Campania	87.693	85.137	81.480	112	103	93
Puglia	55.656	74.228	70.049	71	89	80
Basilicata	87.217	86.778	87.029	112	105	99
Calabria	94.432	91.807	93.423	121	111	107
Nord	80.849	85.690	91.102	103	103	104
Centro	72.290	77.408	89.488	92	93	102
Sud	80.187	84.669	83.257	103	102	95
Totale RSO	78.209	83.012	87.587	100	100	100

*Elaborazione su dati Corte dei Conti*



**Tavola 5 Costi delle Amministrazioni centrali: risultati dell'anno 2006 e budget per il 2007**  
(in milioni di euro)

	2006			2007
	Budget	Consuntivo	Diff.	Budget
<b>COSTO DEL PERSONALE</b>	75.475	75.136	-339	74.508
Retribuzioni	73.846	73.150	-696	73.000
Missioni	437	770	333	391
Altri costi del personale	1.192	1.215	23	1.118
<b>COSTI DI GESTIONE</b>	6.793	8.282	1.490	6.845
Beni di Consumo	1.022	1.276	253	951
Acquisto di servizi ed utilizzo di beni di terzi	5.475	6.658	1.184	5.571
Altri oneri di gestione	296	348	52	322
<b>COSTI STRAORDINARI E SPECIALI</b>	102	226	124	117
Esborso da contenzioso	91	218	127	108
Altri costi straordinari	4	3	-2	3
Servizi finanziari	6	5	-1	5
<b>AMMORTAMENTI</b>	2.270	2.210	-60	2.378
<b>Totali costi delle Amministrazioni Centrali</b>	<b>84.640</b>	<b>85.854</b>	<b>1.214</b>	<b>83.848</b>

Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato

**Tavola 6 Italia: dipendenti pubblici a tempo indeterminato al 31 dicembre 2006**

	Amministrazione statale (1)	Regioni e ASL	Enti locali (2)	Università	Totale
<b>Numero dipendenti pubblici</b>					
Piemonte	121.186	58.789	42.525	6.165	228.665
Valle d'Aosta	2.026	5.054	1.733	635	9.448
Lombardia	235.920	93.265	74.359	12.559	416.103
Liguria	56.170	22.519	18.426	2.999	100.114
Trentino-Alto Adige	11.759	48.131	9.645	1.032	70.567
Veneto	129.070	60.363	33.711	6.686	229.830
Friuli-Venezia Giulia	48.201	20.702	12.509	1.895	83.307
Emilia Romagna	114.140	57.921	40.147	12.077	224.285
Toscana	113.765	51.683	36.229	10.441	212.118
Umbria	27.718	12.077	8.640	2.688	51.123
Marche	48.759	19.375	14.095	2.231	84.460
Lazio	286.893	53.277	46.042	18.109	404.321
Abruzzi	45.852	17.218	10.744	2.758	76.572
Molise	13.678	4.923	2.996	566	22.163
Campania	215.689	61.822	47.753	14.246	339.510
Basilicata	23.994	7.897	5.738	616	38.245
Puglia	156.913	38.850	22.700	6.593	225.056
Calabria	84.376	25.599	17.528	2.374	129.877
Sicilia	190.809	48.185	52.349	11.932	303.275
Sardegna	66.563	24.328	14.370	3.897	109.158
Eestero	8.597	39			8.636
<b>Totale</b>	<b>2.002.078</b>	<b>732.017</b>	<b>512.239</b>	<b>120.499</b>	<b>3.366.833</b>
<b>Dipendenti pubblici per 1.000 abitanti</b>					
Piemonte	27,9	13,5	9,8	1,4	52,7
Valle d'Aosta	16,3	40,8	14,0	5,1	76,2
Lombardia	24,9	9,8	7,8	1,3	43,9
Liguria	34,9	14,0	11,4	1,9	62,2
Trentino-Alto Adige	11,9	48,9	9,8	1,0	71,6
Veneto	27,2	12,7	7,1	1,4	48,5
Friuli-Venezia Giulia	39,9	17,1	10,4	1,6	68,9
Emilia Romagna	27,3	13,8	9,6	2,9	53,6
Toscana	31,4	14,3	10,0	2,9	58,6
Umbria	31,9	13,9	10,0	3,1	58,9
Marche	31,9	12,7	9,2	1,5	55,2
Lazio	54,1	10,0	8,7	3,4	76,2
Abruzzi	35,1	13,2	8,2	2,1	58,7
Molise	42,6	15,3	9,3	1,8	69,1
Campania	37,2	10,7	8,2	2,5	58,6
Basilicata	40,4	13,3	9,7	1,0	64,4
Puglia	38,5	9,5	5,6	1,6	55,3
Calabria	42,1	12,8	8,7	1,2	64,8
Sicilia	38,0	9,6	10,4	2,4	60,4
Sardegna	40,2	14,7	8,7	2,4	65,9
<b>Totale (escluso estero)</b>	<b>33,9</b>	<b>12,5</b>	<b>8,7</b>	<b>2,1</b>	<b>57,2</b>

(1) comprende anche i dipendenti degli enti previdenziali e assistenziali

(2) comprende Comuni, Province e gli altri enti pubblici locali e regionali

Elaborazione su dati RGS

Tavola 7 Spagna: dipendenti pubblici effettivi al 1° gennaio 2007

	Amministrazione statale	Comunità Autonome	Enti locali	Università	Totale
<b>Numero dipendenti pubblici</b>					
Andalucía	85.617	251.160	123.003	18.370	478.150
Aragón	24.303	39.277	17.382	4.788	85.750
C. F. Navarra	4.570	19.978	3.709	1.112	29.369
C. Madrid	162.810	148.789	61.751	26.959	400.309
C. Valenciana	34.204	124.360	56.413	6.073	221.050
Canarias	23.048	56.855	40.172	3.412	123.487
Cantabria	6.075	18.652	5.637	1.639	32.003
Castilla-La Mancha	18.320	66.102	36.847	3.115	124.384
Castilla y León	39.322	85.853	34.504	8.999	168.678
Cataluña	30.783	147.793	92.126	6.847	277.549
Extremadura	13.683	45.234	29.891	2.697	91.505
Galicia	28.764	82.381	30.179	3.810	145.134
I.Balears	10.995	22.469	13.971	903	48.338
La Rioja	3.582	9.713	2.553	261	16.109
P. Asturias	11.664	33.007	10.790	2.793	58.254
País Vasco	14.515	60.245	29.082	2.466	106.308
R. Murcia	16.348	45.950	13.664	1.860	77.822
Ceuta	7.879	1.545	205	57	9.686
Melilla	7.594	1.212	122	95	9.023
Estero	9.130				9.130
<i>Totale</i>	<i>553.206</i>	<i>1.260.575</i>	<i>602.001</i>	<i>96.256</i>	<i>2.512.038</i>
<b>Dipendenti pubblici per 1.000 abitanti</b>					
Andalucía	11,0	32,2	15,8	2,4	61,3
Aragón	19,3	31,2	13,8	3,8	68,1
C. F. Navarra	7,8	34,0	6,3	1,9	49,9
C. Madrid	27,4	25,1	10,4	4,5	67,4
C. Valenciana	7,4	26,8	12,2	1,3	47,6
Canarias	11,8	29,1	20,6	1,7	63,2
Cantabria	10,9	33,5	10,1	2,9	57,4
Castilla-La Mancha	9,7	34,9	19,5	1,6	65,7
Castilla y León	15,9	34,7	13,9	3,6	68,1
Cataluña	4,4	21,3	13,3	1,0	40,0
Extremadura	12,8	42,2	27,9	2,5	85,4
Galicia	10,6	30,3	11,1	1,4	53,4
I.Balears	11,2	22,8	14,2	0,9	49,0
La Rioja	11,9	32,3	8,5	0,9	53,6
P. Asturias	11,0	31,2	10,2	2,6	55,0
País Vasco	6,9	28,5	13,8	1,2	50,3
R. Murcia	12,2	34,4	10,2	1,4	58,3
Ceuta	110,3	21,6	2,9	0,8	135,6
Melilla	114,3	18,2	1,8	1,4	135,9
<i>Totale (escluso estero)</i>	<i>12,6</i>	<i>28,8</i>	<i>13,8</i>	<i>2,2</i>	<i>57,4</i>

Elaborazione su dati Registro Central de Personal

**Tavola 8 Germania: dipendenti pubblici al 30 giugno 2006**

	Federazione (Stato centrale)	Laender	Enti locali	Altro(1)	Totale
<b>Numero dipendenti pubblici</b>					
Baden-Württemberg	32.700	255.800	204.000	96.200	588.700
Bayern	69.500	302.000	193.200	116.200	680.900
Berlin	30.400	135.400			259.700
Brandenburg	16.900	64.500	41.700	16.100	139.200
Bremen	3.000	28.000			39.800
Hamburg	11.100	66.300			107.200
Hessen	26.600	128.900	110.600	64.300	330.400
Mecklenburg-Vorpommern	18.600	43.700	26.900	17.200	106.300
Niedersachsen	62.100	194.300	114.900	60.300	431.600
Nordrhein-Westfalen	84.500	398.800	289.100	140.600	913.000
Rheinland-Pfalz	32.800	97.800	60.500	36.200	227.300
Saarland	4.300	29.400	13.300	8.100	55.100
Sachsen	15.800	110.600	72.500	36.100	235.000
Sachsen-Anhalt	9.600	65.700	51.300	19.200	145.800
Schleswig-Holstein	37.700	60.300	38.900	29.900	166.800
Thüringen	8.200	67.200	34.200	14.400	124.000
Estero	13.100			200	13.300
<b>Totale</b>	<b>476.900</b>	<b>2.048.700</b>	<b>1.251.100</b>	<b>655.000</b>	<b>4.564.100</b>
<b>Dipendenti pubblici per 1.000 abitanti</b>					
Baden-Württemberg	3,0	23,8	19,0	9,0	54,8
Bayern	5,6	24,2	15,5	9,3	54,6
Berlin	9,0	39,9			76,5
Brandenburg	6,6	25,2	16,3	6,3	54,4
Bremen	4,5	42,2			60,0
Hamburg	6,4	38,0			61,5
Hessen	4,4	21,2	18,2	10,6	54,2
Mecklenburg-Vorpommern	10,9	25,6	15,8	10,1	62,3
Niedersachsen	7,8	24,3	14,4	7,5	54,0
Nordrhein-Westfalen	4,7	22,1	16,0	7,8	50,6
Rheinland-Pfalz	8,1	24,1	14,9	8,9	56,0
Saarland	4,1	28,0	12,7	7,7	52,5
Sachsen	3,7	25,9	17,0	8,4	55,0
Sachsen-Anhalt	3,9	26,6	20,8	7,8	59,0
Schleswig-Holstein	13,3	21,3	13,7	10,6	58,9
Thüringen	3,5	28,8	14,6	6,2	53,1
<b>Totale (escluso estero)</b>	<b>5,6</b>	<b>24,9</b>	<b>15,2</b>	<b>7,9</b>	<b>55,2</b>

(1) Comprende Associazioni, il Patrimonio federale ferroviario e i servizi pubblici indiretti  
 Elaborazione su dati Statistisches Bundesamt Deutschland

**Tavola 9** La struttura della spesa pubblica per funzione in Germania, Spagna e Italia.  
Media 2002-2005

	in % del Pil	Distribu- zione %	composizione %						
			Spesa "rigida"	Consumi intermedi	Personale	Interessi	Spesa di "inter-vento"	Altre spese correnti	Spesa c/capitale
<b>GERMANIA</b>									
Servizi pubblici generali	6,2	13,0	83,5	16,6	20,3	46,6	16,5	14,2	2,3
Difesa	1,2	2,4	95,6	41,5	54,0	0,0	4,4	0,6	3,8
Ordine pubblico e sicurezza	1,7	3,5	93,4	21,8	71,6	0,0	6,6	0,3	6,2
Affari economici	3,8	7,9	22,8	12,8	10,1	0,0	77,2	42,8	34,3
Protezione ambientale	0,5	1,1	69,8	52,8	17,0	0,0	30,2	6,1	24,1
Abitazioni e assetto territoriale	1,1	2,2	31,9	12,1	19,8	0,0	68,1	11,3	56,8
Sanità	6,3	13,2	1,5	0,6	0,9	0,0	98,5	96,5	2,0
Attività ricreative, culturali e di culto	0,7	1,4	57,3	28,3	29,1	0,0	42,7	23,6	19,0
Istruzione	4,3	9,0	79,5	17,4	62,1	0,0	20,5	12,2	8,3
Protezione sociale	22,1	46,4	7,1	2,2	4,9	0,0	92,9	92,4	0,5
<i>Totale</i>	<i>47,7</i>	<i>100,0</i>	<i>31,0</i>	<i>8,8</i>	<i>16,2</i>	<i>6,0</i>	<i>69,0</i>	<i>62,6</i>	<i>6,4</i>
<b>SPAGNA</b>									
Servizi pubblici generali	5,0	12,8	75,4	12,8	19,6	43,0	24,6	18,0	6,6
Difesa	1,1	2,8	94,4	37,8	56,5	0,0	5,6	0,6	5,0
Ordine pubblico e sicurezza	1,8	4,8	92,1	15,8	76,3	0,0	7,9	1,0	6,9
Affari economici	4,6	12,0	22,9	9,8	12,5	0,7	77,1	22,0	55,1
Protezione ambientale	0,9	2,3	68,6	56,7	11,8	0,1	31,4	2,8	28,6
Abitazioni e assetto territoriale	1,0	2,5	42,5	22,8	18,6	1,1	57,5	3,3	54,2
Sanità	5,4	14,1	61,8	19,4	42,4	0,0	38,2	34,3	3,9
Attività ricreative, culturali e di culto	1,4	3,7	61,8	34,0	25,2	2,5	38,2	13,4	24,8
Istruzione	4,4	11,4	76,2	8,2	67,8	0,3	23,8	16,2	7,6
Protezione sociale	12,9	33,6	6,5	2,3	4,3	0,0	93,5	92,4	1,1
<i>Totale</i>	<i>38,4</i>	<i>100,0</i>	<i>44,0</i>	<i>12,2</i>	<i>26,1</i>	<i>5,7</i>	<i>56,0</i>	<i>43,4</i>	<i>12,6</i>
<b>ITALIA</b>									
Servizi pubblici generali	9,0	18,9	83,9	13,0	16,4	54,5	16,1	9,9	6,2
Difesa	1,4	3,0	87,7	28,5	59,3	0,0	12,3	4,4	7,9
Ordine pubblico e sicurezza	2,0	4,1	89,4	15,7	73,7	0,0	10,6	5,6	5,0
Affari economici	4,0	8,3	20,5	10,2	9,0	1,2	79,5	26,6	52,9
Protezione ambientale	0,8	1,7	73,7	59,5	13,5	0,7	26,3	2,8	23,5
Abitazioni e assetto territoriale	0,6	1,3	55,1	27,9	25,5	1,7	44,9	6,9	38,0
Sanità	6,6	13,7	56,1	20,3	35,3	0,5	43,9	41,2	2,7
Attività ricreative, culturali e di culto	0,8	1,8	53,4	32,2	20,1	1,1	46,6	19,7	27,0
Istruzione	4,7	9,9	85,8	10,5	75,1	0,2	14,2	9,7	4,5
Protezione sociale	18,0	37,5	3,9	1,6	2,1	0,2	96,1	95,8	0,3
<i>Totale</i>	<i>47,9</i>	<i>100,0</i>	<i>44,3</i>	<i>11,1</i>	<i>22,5</i>	<i>10,6</i>	<i>55,7</i>	<i>47,4</i>	<i>8,3</i>

Elaborazione su dati Registro Central de Personal



## Glossario

**Amministrazioni centrali:** comparto delle Amministrazioni pubbliche che comprende lo Stato, la Cassa Depositi e Prestiti e altri Enti dell'amministrazione centrale. Possono essere sintetizzate col termine Stato centrale.

**Amministrazioni locali:** comparto delle Amministrazioni pubbliche che comprende Province, Comuni, Comunità montane, Camere di Commercio, Università, enti di diritto allo studio universitario.

**Enti di previdenza:** Le persone giuridiche pubbliche la cui principale attività consiste nell'erogare prestazioni previdenziali, ne fanno parte INPS, INAIL ed INPDAP.

**Amministrazioni periferiche:** aggregato tra le Amministrazioni locali e regionali.

**Amministrazioni pubbliche:** Il settore che raggruppa le unità istituzionali le cui funzioni principali consistono nel produrre per la collettività servizi non destinati alla vendita e nell'operare una redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese. Le principali risorse sono costituite da versamenti obbligatori effettuati direttamente o indirettamente da unità appartenenti ad altri settori (fonte: Istat). Risultano come aggregato tra Amministrazioni centrali, regionali e locali.

**Amministrazioni regionali:** comparto delle Amministrazioni pubbliche che comprende le Regioni (a Statuto ordinario e speciale), le Aziende Sanitarie Locali, gli ospedali pubblici.

**Aziende Sanitarie Locali (ASL):** unità territoriale preposta all'erogazione dei servizi sanitari ai cittadini. Ogni Asl copre una parte del territorio nazionale in molti casi coincidente con la provincia (fonte: ISTAT).

**Avanzo e disavanzo complessivo:** è il risultato differenziale tra le operazioni di entrata e di spesa complessive. Esso emerge solo in sede di esecuzione o di gestione del bilancio (sia di competenza che di cassa) e misura l'eccedenza (avanzo) o l'insufficienza (disavanzo) delle risorse acquisibili o acquisite rispetto agli impieghi effettuabili o effettuati (fonte: Istat).

**Coefficiente di variazione:** è un indice di dispersione che permette di confrontare misure di fenomeni riferite a unità di misura differenti, in quanto si tratta di un numero puro (ovvero non riferito ad alcuna unità di misura).

**Consumi intermedi:** vedi spesa per consumi finali.

**Corte dei conti:** giudica, con giurisdizione contenziosa, sui conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare danaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie

di proprietà dello Stato, svolge inoltre funzioni di controllo contabile previste dal regolamento di contabilità generale per le spese dello Stato.

**Deficit:** è l'ammontare della spesa pubblica non coperta dalle entrate (disavanzo pubblico), ovvero sia quella situazione economica in cui, in un dato periodo, le uscite dello Stato superano le entrate.

**Fabbisogno finanziario dello Stato:** si riferisce alla quantità di risorse necessarie alla copertura finanziaria del bilancio, ovvero il fabbisogno di cassa è la differenza negativa fra le entrate e le uscite al netto dei costi per interessi (fabbisogno primario).

**Länder:** (o, non ufficiale, Bundesland) sono gli stati federati della Germania. Ognuno dei 16 Länder è rappresentato a livello federale nel Bundesrat, il consiglio federale.

**Indice di Gini:** è una misura sintetica del grado di disuguaglianza, usato in particolare per l'analisi della distribuzione del reddito: è pari a zero nel caso di una perfetta equità della distribuzione dei redditi (quando tutte le famiglie ricevono il medesimo reddito) e cresce all'aumentare della disomogeneità. Inoltre, questo indicatore può essere "normalizzato", facendo coincidere col valore 1 la massima disomogeneità e con 0 la perfetta equità.

**Parità di potere d'acquisto (PPA o PPS):** si tratta di un modo di comparare gli andamenti delle economie dei due Paesi più raffinato rispetto a quello che fa riferimento al semplice valore di cambio. Si basa sul costo di un determinato paniere di prodotti rappresentativo dei consumi normali di un cittadino e acquistabile nei Paesi considerati; il valore ottenuto serve a fissare un rapporto di cambio fittizio tra le due monete (che in realtà potrebbe anche essere la stessa) più realistico perché basato sul costo della vita. Il tasso di parità di potere d'acquisto è dunque quello che assicura lo stesso potere nell'acquisto di merci ad ogni moneta dei due Paesi in esame.

**Perequazione:** redistribuzione delle risorse effettuata all'interno di ciascun Paese tra realtà ricche e meno ricche, in virtù di una sorta di solidarietà economica fra i territori.

**Pressione fiscale:** è data dal rapporto tra imposte dirette, indirette, in conto capitale, contributi sociali in percentuale sul PIL. All'occorrenza può venire espressa in rapporto al numero degli abitanti.

**Pressione tributaria:** è data dal rapporto tra imposte dirette, indirette e in conto capitale in percentuale sul PIL. All'occorrenza può venire espressa in rapporto al numero degli abitanti.

**Ragioneria Generale dello Stato:** Si occupa della predisposizione del bilancio di previsione e del rendiconto generale (bilancio consuntivo) dello Stato, della tenuta della contabilità, della vigilanza sulla spesa pubblica - in particolare degli agenti contabili - e dell'accertamento delle entrate. Riveste inoltre compiti di

vigilanza sull'attività finanziaria e contabile degli enti pubblici e degli enti locali (attraverso l'esame degli atti deliberativi degli enti stessi, tramite ispezioni o a mezzo di propri revisori). La Ragioneria Generale dello Stato inoltre monitora la spesa concernente il pubblico impiego, opera previsioni, stime e proiezioni correlate con le proposte legislative del governo.

**Spesa pubblica:** La spesa pubblica è composta dagli acquisti pubblici e dai trasferimenti alle amministrazioni locali, alle imprese e ai singoli (sottoforma di pensioni e altri tipi di sussidi, come quelli di disoccupazione). Si divide in spesa pubblica corrente cioè destinata all'attività di produzione e di redistribuzione dei redditi per fini non direttamente produttivi e di conseguenza produce i suoi effetti nel corso dell'anno e in spesa pubblica in conto capitale che incide direttamente o indirettamente sulla formazione del capitale e si materializza sotto forma di investimenti.

**Spesa per consumi finali:** si riferisce alle spese del settore pubblico per soddisfare i bisogni individuali e collettivi. Sono spese per beni e servizi che possono essere prodotti direttamente dalle Amministrazioni pubbliche o forniti da produttori market. Tra le voci che compongono la spesa per consumi finali compaiono la spesa per il personale, l'acquisto di beni e servizi dal mercato e i consumi intermedi.

**Spese di funzionamento:** sono date dalla somma tra la spesa per il personale e la funzione "servizi generali" (nella quale sono presenti tutti i costi che riguardano la gestione amministrativa). Rappresentano le risorse necessarie per far funzionare la macchina amministrativa.

**Sussidiarietà:** il principio di sussidiarietà (art. 118 della Costituzione) attribuisce le funzioni amministrative ai Comuni, salvo "salire" verso livelli di governo territorialmente maggiori (Province, Regioni, Stato) per le materie che i Comuni non sarebbero in grado di svolgere efficacemente ed efficientemente.

**Titolo V:** parte della Costituzione italiana che disciplina i rapporti e le competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali. È stato modificato nel 2001 con apposita legge costituzionale (n. 3/2001) dopo essere stato approvato da un referendum popolare.

**Unità di lavoro:** quantifica in modo omogeneo il volume di lavoro svolto da coloro che partecipano al processo di produzione realizzato sul territorio economico di un Paese a prescindere dalla loro residenza (occupati interni). L'unità di lavoro rappresenta la quantità di lavoro prestato nell'anno da un occupato a tempo pieno, viene dunque utilizzata come unità di misura del volume di lavoro impiegato nella produzione dei beni e servizi rientranti nelle stime del Prodotto interno lordo in un determinato periodo di riferimento.



## Riferimenti bibliografici

---

- Boeri T. – Ichino P.:** *La Parodia Dei Premi Al Merito (Lavoce.Info Del 26 Aprile 2007).*
- Brosio G.:** *I Modelli Di Perequazione E La Difficile Attuazione Della Costituzione (In Irpet: Tributi In Toscana, 3/2007)*
- Corte dei Conti:** *Elementi Per L'audizione Dinanzi Alla Commissione Affari Istituzionali Della Camera Dei Deputati (20 Novembre 2007).*
- Corte dei Conti:** *Il Costo Del Lavoro Pubblico Negli Anni 2003, 2004 E 2005 (Roma, Maggio 2007)*
- Dexia-Crediop:** *Il Personale Degli Enti Locali Nei Quindici Paesi Dell'unione Europea (Novembre 2002)*
- Istat:** *Conti Economici Delle Amministrazioni Pubbliche (Anni 1980-2006), Statistiche In Breve Del 12 Giugno 2007*
- Istat:** *I Bilanci Consuntivi Delle Amministrazioni Comunali, Statistiche In Breve (Anni Vari)*
- Istat:** *Statistiche Delle Amministrazioni Pubbliche. Anno 2003*
- Ministero Dell'economia e Finanze – Commissione Tecnica Per La Finanza Pubblica:** *Libro Verde Sulla Spesa Pubblica (Roma, 6 Settembre 2007)*
- Oecd:** *Fiscal Equalisation In Oecd Countries (11 Settembre 2007)*
- Ragioneria Generale Dello Stato:** *Budget Dello Stato (Anni Vari)*
- Ragioneria Generale Dello Stato:** *Conto Annuale (Anni Vari)*
- Ragioneria Generale Dello Stato:** *Rilevazione Dei Costi Dello Stato (Anni Vari)*
- Regione Del Veneto:** *Il D.Lgs 56/2000: Obiettivi, Caratteristiche E Stato Di Attuazione (A Cura Dell'assessorato Alle Politiche Di Bilancio E Di Sviluppo, Febbraio 2005).*
- Registro Central De Personal:** *Boletín Estadístico Del Personal Al Servicio De Las Administraciones Públicas (Enero 2007)*
- Unioncamere Veneto:** *I Costi Del "Non Federalismo", Quaderni Di Ricerca (Maggio 2007)*



# Indice delle tabelle e dei grafici

---

## CAPITOLO 1

<b>Tabella 1.1</b>	Personale delle Amministrazioni pubbliche in alcuni Paesi UE. Composizione % per livello di governo	15
<b>Grafico 1.1</b>	Personale delle Amministrazioni pubbliche in alcuni Paesi UE. Composizione % per livello di governo	16
<b>Tabella 1.2</b>	Unità di lavoro nelle Amministrazioni pubbliche (in migliaia)	17
<b>Tabella 1.3</b>	Il personale e la spesa delle Amministrazioni pubbliche per livello di governo. Composizione percentuale.	18
<b>Tabella 1.4</b>	Distribuzione dei dipendenti pubblici a tempo indeterminato per tipo di ente/istituzione. Anno 2006	18
<b>Tabella 1.5</b>	Dipendenti pubblici ogni 100mila abitanti. Personale a tempo indeterminato	19
<b>Tabella 1.6</b>	Dipendenti pubblici ogni 100mila abitanti. Personale a tempo indeterminato. Anno 2002	20
<b>Tabella 1.7</b>	Dipendenti pubblici ogni 100mila abitanti Personale a tempo indeterminato. Anno 2006	21
<b>Tabella 1.8</b>	Dirigenti in servizio nel periodo 2001-2005 (dati riferiti al 31 dicembre di ciascun anno)	22
<b>Tabella 1.9</b>	Rapporto tra il personale dirigente o assimilato ed il restante personale. Analisi per comparto	23
<b>Tabella 1.10</b>	Il personale dirigente nelle Amministrazioni pubbliche. Anni 2002-2006	24
<b>Tabella 1.11</b>	Retribuzione media dei dipendenti pubblici a tempo indeterminato per tipo di ente/istituzione (in euro). Anno 2006	25

## CAPITOLO 2

<b>Tabella 2.1</b>	Spesa per il personale nei Paesi UE (in percentuale del Pil). Anni 1996-2006	27
<b>Grafico 2.1</b>	Spesa per il personale nei Paesi UE (in percentuale sul Pil). Dinamica 2001-2006	28
<b>Tabella 2.2</b>	Composizione percentuale della spesa per il personale per livello di governo	28
<b>Grafico 2.2</b>	Dinamica dei costi delle amministrazioni centrali: confronto dati di previsione e consuntivi. Totale spesa e costi del personale, budget 2000=100	29
<b>Tabella 2.3</b>	Le spese dei ministeri: dinamica 2002-2006. Dati al consuntivo (in milioni di euro)	30
<b>Tabella 2.4</b>	Struttura della spesa corrente delle Regioni. Media 2003-2005	31
<b>Tabella 2.5</b>	Le spese delle Regioni (in euro procapite). Media 2003-05	32
<b>Grafico 2.3</b>	Regioni a Statuto ordinario: correlazione tra risorse trasferite e spesa per il personale (euro procapite). Previsione 2007	33
<b>Tabella 2.6</b>	Dinamica delle spese dei Comuni (in milioni di euro). Anni 2000-2005	34
<b>Grafico 2.4</b>	Dinamica delle spese correnti dei Comuni (indice 2000 = 100). Anni 2000-2005	35

### CAPITOLO 3

<b>Tabella 3.1</b>	Squilibri fiscali tra le regioni di Paesi federali ed effetti della perequazione fiscale tra territori (valori in %). Anno 2004	39
<b>Grafico 3.1</b>	Italia: personale dipendente a tempo indeterminato. Anni 2000-2006	41
<b>Grafico 3.2</b>	Spagna: evoluzione del personale effettivo delle Amministrazioni pubbliche. Anni 2000-2007	40
<b>Grafico 3.3</b>	Germania: evoluzione del personale dipendente delle Amministrazioni pubbliche. Anni 2000-2006	42
<b>Grafico 3.4</b>	Personale e federalismo: Italia, Spagna e Germania a confronto. Anni 2000-2006	43
<b>Tabella 3.2</b>	Allocazione dei dipendenti pubblici in alcune regioni di Spagna, Italia e Germania	45
<b>Grafico 3.5</b>	Entrate e spese delle Regioni: Italia, Germania e Spagna a confronto. Anno 2005	45

### CAPITOLO 4

<b>Grafico 4.1</b>	Dinamica delle principali voci di spesa delle Amministrazioni pubbliche (in % sul Pil). Anni 1980-2006	48
<b>Tabella 4.1</b>	Dinamica della principali voci di spesa delle Amministrazioni pubbliche (in % sul Pil). Media del periodo	49
<b>Grafico 4.2</b>	Spesa pubblica: indicatori di riferimento. Anni 2005-2006	51
<b>Tabella 4.2</b>	Possibili risparmi di spesa per l'Italia. Anni 2005-2006	51
<b>Tabella 4.3</b>	La struttura della spesa pubblica (valori in % del Pil). Media 2002-2006	52
<b>Grafico 4.3</b>	La struttura della spesa pubblica (valori in % del Pil). Media 2002-2006	53

### APPENDICE STATISTICA

<b>Tavola 1</b>	Ministeri: dipendenti a tempo indeterminato. Anno 2006	59
<b>Tavola 2</b>	Dirigenti regionali ogni 100mila abitanti	59
<b>Tavola 3</b>	Dirigenti regionali: retribuzione media annua. Anni 2003-2005	60
<b>Tavola 4</b>	Costi delle Amministrazioni centrali: confronto tra il budget definito (previsione) e il consuntivo. Anni 2000-2005	61
<b>Tavola 5</b>	Costi delle Amministrazioni centrali: risultati dell'anno 2006 e budget per il 2007 (in milioni di euro)	62
<b>Tavola 6</b>	Italia: dipendenti pubblici a tempo indeterminato al 31 dicembre 2006	62
<b>Tavola 7</b>	Spagna: dipendenti pubblici effettivi al 1° gennaio 2007	63
<b>Tavola 8</b>	Germania: dipendenti pubblici al 30 giugno 2006	64
<b>Tavola 9</b>	La struttura della spesa pubblica per funzione. Media 2002-2005	65



Finito di stampare  
nel mese di marzo 2008  
nello Stabilimento delle Grafiche Vianello  
Ponzano / Treviso

## **UNIONCAMERE DEL VENETO**

Via delle Industrie 19/D - 30175 Venezia (Italy)  
tel. 041 0999311 - fax 041 0999303  
[www.unioncameredelveneto.it](http://www.unioncameredelveneto.it) - [centrostudi@ven.camcom.it](mailto:centrostudi@ven.camcom.it)

ISSN 1973-7408