

Governo pubblico

(pp. 465 – 505 del volume)

La numerazione di tabelle, tavole e figure riproduce quella del testo integrale

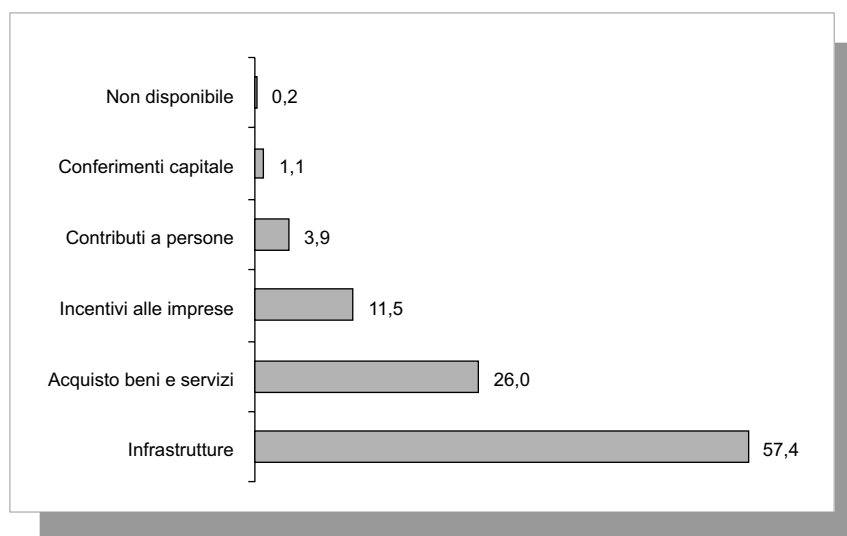
La corsa a spendere i fondi comunitari, tra rischi di disimpegno e perdita di visione

Il Piano di Azione per la Coesione ha prodotto significativi risultati in termini di avanzamento finanziario dei programmi operativi e, a fine 2012, il Ministro per la Coesione territoriale annunciava di essere riuscito a recuperare ben 51 dei 52 programmi in atto, dovendo rinunciare al solo programma Attrattori culturali, naturali e turismo, che perdeva 33,3 milioni di euro proprio in virtù della tagliola del disimpegno automatico. Al 31 dicembre 2012 la spesa totale certificata ammontava a 18,3 miliardi di euro, comprensivi del cofinanziamento nazionale, di cui ben 9,2 miliardi spesi nel solo 2012 (più di quanto si era speso nei precedenti 58 mesi).

In alcuni casi il balzo è consistente: la spesa è raddoppiata in Campania, Sicilia e Calabria. La situazione, tuttavia, non appare tranquillizzante: si è spesso distanti dai *target* fissati per fine anno e decisamente lontani dalla dotazione complessiva. Si è al termine della programmazione e, seppure ci siano tecnicamente ancora due anni a disposizione per spendere i fondi, al 31 ottobre 2013 la spesa certificata si ferma al 47,5% del budget a disposizione.

Si sta facendo di tutto per scongiurare il pericolo di perdere i fondi stanziati, ma in questa rincorsa si rischia di perdere di vista alcuni obiettivi importanti sulla natura della spesa e sulla coerenza degli interventi messi in atto. Risulta evidente una forte disgregazione di risorse comunitarie disperse in un agglomerato di microinterventi (si sfiora l'80%) che non superano i 150.000 euro di costi rendicontabili (fig. 2).

Fig. 2 - Cosa viene realizzato con i fondi comunitari, giugno 2013 (val. % sul totale di spesa)



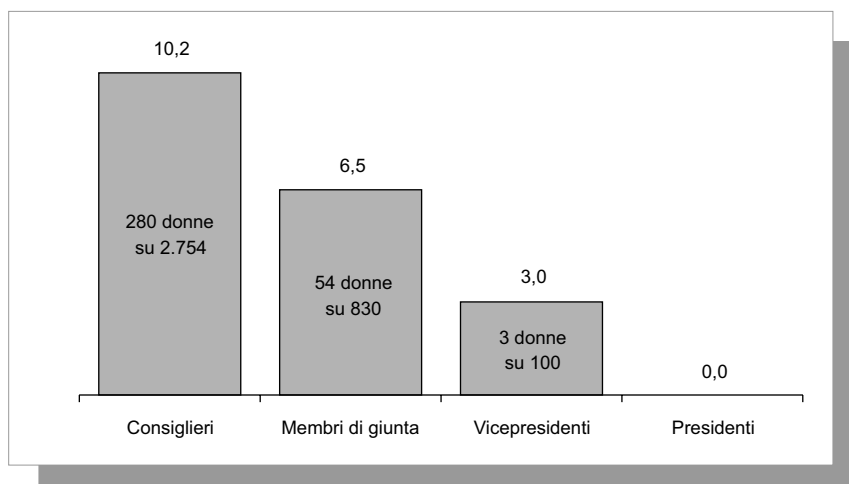
Fonte: elaborazione Censis su dati Open coesione

La lenta ascesa delle donne nelle Camere di commercio

La parità tra uomo e donna sul posto di lavoro è ancora lontana dall'essere raggiunta, a qualsiasi latitudine, e in Italia siamo messi peggio di altri. L'ultimo rapporto che il World Economic Forum dedica al tema ci posiziona al 101° posto su 135 Paesi considerati. La presenza femminile nella Pubblica Amministrazione, secondo i dati della Ragioneria generale dello Stato, è invece maggioritaria, attestandosi al 55% del totale degli occupati. Un dato in linea con una tendenza comune in Europa, che vede la componente femminile del lavoro pubblico salire al 65% nel Regno Unito, al 60% in Francia, al 54% in Germania, ma distante da Paesi come la Svezia e la Danimarca, dove ogni 4 impiegati pubblici ci sono 3 donne.

Malgrado ciò le scarse posizioni di vertice occupate negli enti e il differenziale retributivo ci dicono che anche nella Pubblica Amministrazione ci sia ancora molto da fare per colmare il *gap* sostanziale tra uomini e donne. Nella primavera di quest'anno il Censis ha realizzato un'indagine dal titolo *Donne sul ponte di comando* concentrandosi sulla presenza femminile presso le Camere di commercio italiane. I numeri evidenziano che nei consigli delle Camere di commercio siedono 280 donne su 2.754 consiglieri: solo il 10,2%. Di più: se si penetra nei circuiti decisionali, la presenza femminile scende ulteriormente. Nel vero e proprio organo di governo camerale, rappresentato dalla Giunta, le donne sono 54 su 830 membri (il 6,5%). Su 100 vicepresidenti le donne sono solamente 3 e nessuna ricopre il ruolo di Presidente sui 103 in carica (fig. 3).

Fig. 3 - La presenza delle donne negli organi di governo delle Camere di commercio, maggio 2013 (val. %)



Fonte: elaborazione Censis su dati Camere di commercio

Più trasparenza per arginare la corruzione

Più un'amministrazione è trasparente e più difficile sarà il proliferare della corruzione. Perché di vero e proprio proliferare si parla, almeno nell'impressione comune dei cittadini: l'indice di Transparency International misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e politico a livello globale, e posiziona l'Italia al 72° posto nel mondo (su 174 Paesi) con un punteggio di 42 (più il punteggio è vicino allo zero, maggiore è la percezione di corruzione in un determinato Paese); se guardiamo all'Europa siamo in fondo alla classifica, davanti alle sole Bulgaria e Grecia.

Su in cima ci sono i Paesi nordici, quelli che hanno alti tassi di spesa, a smentire il facile connubio che una robusta spesa pubblica favorisca il diffondersi della corruzione. Il punto è un altro e, ancora una volta, incrocia la trasparenza vista proprio come una possibile antitesi della corruzione, che notoriamente prospera nell'opacità. Mettere sotto i riflettori le azioni, le decisioni e i risultati della *performance* della Pubblica Amministrazione si rivela uno strumento efficace di prevenzione della corruzione.

Questo è tanto più importante in un momento di crisi perché corruzione, opacità, uniti a deboli sistemi di controllo e valutazione, non comportano "solamente" una mancanza di moralità ed eticità nella *governance* del Paese, ma hanno un impatto devastante anche sull'economia. Secondo la Banca mondiale (con una stima che, visto il tema, non può che essere approssimativa) nel mondo ogni anno vengono pagati più di 1.000 miliardi di dollari in tangenti e va sprecato, a causa della corruzione, circa il 3% del Pil mondiale. Applicando questa percentuale all'Italia, si arriva ad una cifra intorno ai 50-60 miliardi di euro l'anno: una vera e propria tassa immorale e occulta che pesa per mille euro su ciascun cittadino italiano, neonati compresi. La Corte dei conti ha stimato che ogni punto in meno nella percezione della corruzione pesa fortemente sugli investimenti esteri, che fuggono anche a causa dell'indeterminatezza e opacità delle regole. Nel rapporto 2012, la Corte dei conti ha inoltre denunciato come la corruzione sia in grado di far lievitare i prezzi delle grandi opere pubbliche fino al 40% in più.

Il perimetro "mobile" delle amministrazioni pubbliche

Nel periodo fra gli ultimi due censimenti, il numero delle istituzioni, in termini assoluti, ha subito, attraverso accorpamenti, soppressioni, modifiche della natura giuridica e razionalizzazioni, una riduzione di oltre 3.000 unità, passando da 15.580 nel 2001 a 12.183 alla fine del 2011. Sul piano occupazionale ciò ha comportato una riduzione parallela del numero degli addetti di oltre 368.000 unità, pari all'11% in meno nei dieci anni (tab. 1).

Tab. 1 - Istituzioni pubbliche e addetti per forma giuridica, censimenti 2001 e 2011 (v.a. e var. %)

Tipologia istituzioni	2001		2011		Diff. ass. 2001-2011		Var. % 2001-2011	
	Istituzioni	Addetti	Istituzioni	Addetti	Istituzioni	Addetti	Istituzioni	Addetti
Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, amministrazioni dello Stato	23	1.496.165	33	1.283.526	10	-212.639	43,5	-14,2
Regioni	20	73.027	20	66.715	0	-6.312	0,0	-8,6
Province	102	85.265	109	94.901	7	9.636	6,9	11,3
Comuni	8.101	478.805	8.077	428.218	-24	-50.587	-0,3	-10,6
Comunità montane o isolate e Unioni di Comuni	355	8.622	573	12.317	218	3.695	61,4	42,9
Aziende e enti del Servizio sanitario nazionale	321	696.521	246	676.280	-75	-20.241	-23,4	-2,9
Altre istituzioni pubbliche	6.658	370.720	3.125	278.888	-3.533	-91.832	-53,1	-24,8
Totale	15.580	3.209.125	12.183	2.840.845	-3.397	-368.280	-21,8	-11,5

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

La riconfigurazione delle istituzioni pubbliche e i conseguenti riassetto organizzativi hanno prodotto un ampliamento del perimetro degli organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e delle amministrazioni dello Stato, di 10 unità, ma a ciò ha corrisposto un riassetto che ha espulso da questo perimetro oltre 200.000 addetti.

Nei dieci anni presi in considerazione, si possono però osservare incrementi nel numero delle istituzioni e di addetti di particolare portata, e nello specifico:

- fra le Province – oggi in predicato di soppressione – che fra i due censimenti passano da 102 a 109 e determinano un aumento del personale di poco inferiore alle 10.000 unità, valore questo che si traduce in un incremento degli addetti pari all'11,3%;
- fra le Comunità montane e isolate e le Unioni di Comuni, che passano da 355 a 573, determinando così un incremento occupazionale del 43%.

Più esposti all'impatto della razionalizzazione risultano, da un lato, il comparto del servizio sanitario nazionale e quello delle Regioni: nel primo caso le aziende e gli enti subiscono una riduzione pari a 75 unità su 321 di inizio periodo, mentre gli addetti si riducono del 2,9%, pari a circa 20.000 unità in meno. Nel secondo caso, fermo restando il numero delle istituzioni, si è invece verificato un calo degli addetti di oltre 6.000 unità, con una variazione negativa in termini percentuali pari all'8,6%.

Ma è fra le “altre istituzioni pubbliche” – dove ricadono le Camere di commercio, gli Ordini e i Collegi professionali, le università pubbliche e gli enti di ricerca – che si osservano le modifiche più rilevanti. L'area, sempre nell'arco del decennio analizzato, risulta dimezzata e il numero degli addetti subisce un calo del 24,8%. In termini assoluti si è prodotto un calo di oltre 90.000 unità di personale, mentre le istituzioni sono passate dalle oltre 6.600 a circa 3.500 (-53,1%).

La lettura del perimetro dell'azione pubblica deve essere fatta tenendo conto anche di altri dati; in particolare è necessario prendere in considerazione il numero delle imprese a controllo pubblico e le tipologie di soggetti istituzionali che esercitano il controllo su queste imprese. Nel solo periodo fra il 2009 e il 2010 il numero delle imprese controllate da soggetti istituzionali ha visto crescere il proprio valore da 4.186 a 4.338, con un incremento del 3,6% (tab. 2).

Le variazioni più significative, viste attraverso la tipologia istituzionale del soggetto controllante, si osservano nei Ministeri e nelle amministrazioni centrali (+22,7%), nelle istituzioni sanitarie (+17,9%), nelle Camere di commercio (+15,9%).

In termini occupazionali, le oltre 4.000 imprese a controllo pubblico determinano un bacino di quasi 700.000 addetti (con un aumento degli addetti pari al 2,1% in un anno), di cui il 55%, nel 2010, aveva come soggetto di riferimento il Ministero dell'Economia e delle Finanze (basti pensare alle società quotate). Il peso occupazionale delle imprese controllate dalle Città metropolitane si aggira invece intorno al 14% (oltre 100.000 addetti), seguito dalle imprese comunali e regionali (rispettivamente l'8% e il 5,4% degli addetti totali).

Tab. 2 - Imprese a controllo pubblico e addetti per tipologia istituzionale del soggetto controllante (v.a., val. % e var. %)

Tipologia istituzionale del soggetto controllante	Imprese			Addetti			Imprese (%)			Addetti (%)		
	2009	2010	var. % 2009-2010	2009	2010	var. % 2009-2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Ministero dell'Economia e delle Finanze	227	216	-4,8	391.401	382.816	-2,2	5,4	5,0	57,4	55,0		
Ministeri e altre amministrazioni centrali	128	157	22,7	18.942	22.697	19,8	3,1	3,6	2,8	3,3		
Regioni	269	272	1,1	34.451	37.843	9,8	6,4	6,3	5,1	5,4		
Province	163	159	-2,5	10.034	9.713	-3,2	3,9	3,7	1,5	1,4		
Province autonome	43	49	14,0	2.531	2.691	6,3	1,0	1,1	0,4	0,4		
Comuni	1.595	1.680	5,3	52.300	55.798	6,7	38,1	38,7	7,7	8,0		
Città metropolitane	254	245	-3,5	101.359	100.260	-1,1	6,1	5,6	14,9	14,4		
Camere di commercio	63	73	15,9	1.603	1.812	13,0	1,5	1,7	0,2	0,3		
Istituzioni sanitarie	28	33	17,9	1.836	2.616	42,5	0,7	0,8	0,3	0,4		
Altre amministrazioni locali	100	110	10,0	1.263	2.188	73,3	2,4	2,5	0,2	0,3		
Totale a controllo unico	2.870	2.994	4,3	615.718	618.433	0,4	68,6	69,0	90,4	88,8		
Gruppi di istituzioni che esercitano un controllo congiunto	1.316	1.344	2,1	65.577	78.211	19,3	31,4	31,0	9,6	11,2		
Totale	4.186	4.338	3,6	681.295	696.644	2,3	100,0	100,0	100,0	100,0		

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat