

CAPITOLO II

*Produttività e costi della Pubblica amministrazione*

PAGINA BIANCA

## 2.1 - La produttività dell'azione amministrativa

E' opportuno premettere che nelle ultime tornate contrattuali si è fatto il possibile per introdurre metodologie produttivistiche ai fini di conseguire migliore servizi a minori costi.

Nei D.P.R. ricettivi di tali contratti e nelle leggi regionali di attuazione sono state inserite normative particolari atte a stimolare l'individuazione di indici di produttività, a predisporre progetti finalizzati, a sperimentare tutte quelle procedure idonee a valorizzare la produttività del personale.

Bisogna però constatare che a tutt'oggi scarsi risultati concreti si sono avuti.

Continua, comunque, da parte di alcune Amministrazioni la rilevazione delle funzioni, delle attività, dei carichi di lavoro e dei tempi di esecuzione al fine di individuare degli standards di rendimento per ciascuna unità operativa, in modo da evitare che l'applicazione del concetto di produttività nella P.A., a livello di attuazione pratica degli accordi contrattuali con le OO.SS., si risolva, come ebbe a rilevare anche il Consiglio Superiore della P.A. nella seduta del 20.9.1984, in una mera elargizione di somme più o meno indiscriminate, collegate esclusivamente alla presenza e non comunque finalizzate al raggiungimento di determinati obiettivi, attraverso anche l'introduzione di nuovi metodi di lavoro che consentano una riqualificazione e motivazione del personale.

Non v'è dubbio però che, vista sotto questa prospettiva, la produttività nella P.A., intesa in termini di efficienza - efficacia, più che misurarla va recuperata attraverso la introduzione sì di tecniche "incentivanti", ma intese, quest'ultime, nella loro accezione più vasta, ricomprendendo accanto a quelli economici altri meccanismi che possano contribuire a motivare il personale quali: una diversa e più stimolante organizzazione del lavoro, una ricomposizione ed un arricchimento delle

mansioni, una maggiore partecipazione del singolo al processo di formazione dell'azione amministrativa ed ai risultati generali e professionali, un'adeguata azione di formazione ed aggiornamento culturale e professionale dei pubblici dipendenti, un uso attento della mobilità del personale.

La natura peculiare dell'attività della P.A. non permette, come più volte si è detto, la trasposizione automatica degli indicatori di produttività in uso nel settore privato dove esistono outputs certi rilevabili e misurabili, e dove il momento decisionale e programmatico è legato e finalizzato al profitto, per cui la scelta finale è economica.

Accanto alle peculiarità esistono, però, altri elementi che ostacolano il tentativo di misurare, oggi, la produttività anche se essi non sono riconducibili alla naturale specificità della Pubblica Amministrazione; elementi che possono essere eliminati con un adeguato sistema informativo, di ovviare alla cronica mancanza di dati base, circa i costi, le spese, i carichi di lavoro, le quantità e le qualità aggregate o disaggregate dei prodotti forniti.

Per affrontare in modo realistico il problema riteniamo, tuttavia, che sia necessario mutare il punto di riferimento cui va ricollegato il concetto di produttività nella P.A.

Occorre impostare pertanto un indice di produttività che non sia puramente economico - anche se la valutazione dei costi dovrà farne parte - adatto alla particolarità dell'azione amministrativa e che consenta la valutazione di un prodotto non valutabile in termini economici come la soddisfazione degli utenti o dei gruppi sociali destinatari degli interventi.

Ed in tal senso, come si vedrà in altra parte della "Relazione", sono indirizzate le nuove metodologie di ricerca per la misurazione della produttività nella Pubblica Amministrazione.

**2.2 - ANALISI DEI COSTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

Dai risultati provvisori delle spese di bilancio per il 1984 - al netto delle partite duplicative - si rileva che i pagamenti per operazioni finali ammontano a 324.779 miliardi con un incremento rispetto all'anno precedente del 16,7 %, e ciò in conseguenza di una forte lievitazione delle spese correnti (+ 21,9 %) e di una sensibile flessione delle spese in conto capitale (- 3,5 %); flessione, quest'ultima, ascrivibile esclusivamente al calo delle spese di investimento nel settore dei Ministeri (- 5,8 %).

Di essi, 292.346 miliardi (+ 16,8 %) spettano ai Ministeri e 32.433 miliardi (+ 15,7 %) alle Aziende Autonome (Tab.1).

Nell'ambito delle spese correnti, nei Ministeri gli oneri di funzionamento (spese per il personale ed organi costituzionali, acquisto di beni e servizi ed interessi, ammontanti complessivamente al 48,5 %) rappresentano poco meno della metà della spesa complessiva: mentre nelle Aziende Autonome gli oneri di funzionamento, con l'81,3 %, assorbono poco più dei quattro quinti del totale complessivo. (Tabb. 2 e 3).

Tab. 1

**Bilancio dello Stato : Spese anno 1984**  
(Gestione di Cassa)

<b>SPESE</b>	<b>Valori Assoluti</b> (miliardi di lire)	<b>Valori</b> <b>%</b>	<b>Variazioni</b> <b>84/83</b>
<b><u>Correnti</u></b>			
a) Ministeri	243.585	75,0	+ 22,7
b) Aziende Autonome	26.413	8,1	+ 14,9
<b>TOTALE</b>	<b>269.998</b>	<b>83,1</b>	<b>+ 21,9</b>
<b><u>Capitale</u></b>			
a) Ministeri	48.761	15,0	- 5,8
b) Aziende Autonome	6.020	1,8	+ 19,5
<b>TOTALE</b>	<b>54.781</b>	<b>16,9</b>	<b>- 3,5</b>
<b><u>Complesso</u></b>			
a) Ministeri	292.346	90,0	+ 16,8
b) Aziende Autonome	32.433	10,0	+ 15,7
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>324.779</b>	<b>100,0</b>	<b>+ 16,7</b>

Tab. 2

**Bilancio dello Stato : Analisi delle spese. Anno 1984**  
(Gestione di Cassa)

	Val.ass. (miliardi di lire)	%	Variazione % 1984/83
<b>Spese correnti</b>			
Organi Costituzionali	510	0,2	+ 13,3
Personale in servizio	39.092	16,0	+ 11,1
Personale in quiescenza	11.050	4,5	+ 18,6
Acquisto beni e servizi	12.899	5,3	+ 22,3
Trasferimenti correnti	116.750	47,9	+ 24,6
Interessi	54.673	22,5	+ 30,0
Poste correttive e com pensative delle entrate	8.433	3,5	+ 21,3
Ammortamenti	131	0,1	- 24,7
Somme non attribuibili	47		+ 88,0
<b>TOTALE SPESE CORRENTI</b>	<b>243.585</b>	<b>100,0</b>	<b>+ 22,7</b>
<b>Spese in conto capitale</b>			
Costituzione capitali fissi	2.228	4,6	+ 0,7
Trasferimenti di capitali	30.583	62,7	+ 2,3
Partecipazioni e conf.	7.251	14,9	+ 29,5
Anticipazioni produtti- ve	2.184	4,5	+ 42,6
Anticipazioni non produttive	6.515	13,3	+ 18,1
<b>TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>48.761</b>	<b>100,0</b>	<b>- 5,8</b>

Tab.3

**Aziende Autonome: Analisi delle Spese - Anno 1984**  
(Gestione di Cassa)

Spese	Val.ass.to (miliardi di lire)	%	Variazione % 1984/83
<u>Spese correnti</u>			
Personale	14.350	54,3	+ 11,1
Acquisto beni e servizi	5.450	20,6	+ 12,1
Trasferimenti	245	0,9	+ 25,6
Interessi	1.700	6,4	+ 16,0
Poste correttive e compensative delle entrate	280	1,1	+ 16,7
Ammortamenti	4.388	16,7	+ 32,6
<b>TOTALE SPESE CORRENTI</b>	<b>26.413</b>	<b>100</b>	<b>+ 14,9</b>
<u>Spese in conto capitale</u>			
Costituzione di capitali fissi	5.906	98,1	+ 19,8
Trasferimenti	114	1,9	+ 7,5
<b>TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>6.020</b>	<b>100</b>	<b>+ 19,5</b>



## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per gli impegni di competenza, i dati provvisori del 1984 evidenziano una somma di 296.350 miliardi con un incremento rispetto ai dati definitivi dell'anno precedente (260.150 miliardi) pari a 36.200 miliardi (+ 13,9 %) dovuto ad una generale lievitazione delle spese in tutti i comparti (Tab.4).

TAB.4 - Bilancio di competenza - Analisi delle spese (1984)

VOCI	VALORE ASSOLUTO (miliardi di lire)	VARIAZIONI % 1984/83
Amministrazione generale	9.093	+ 11,2
Difesa nazionale	13.249	+ 24,8
Giustizia	3.073	+ 17,6
Sicurezza pubblica	6.488	+ 23,3
Relazioni Internazionali	6.578	+ 19,9
Istruzione e cultura	28.611	+ 6,9
Azione ed interventi nel campo sociale	63.729	+ 13,1
Trasporti e comunica zioni	23.153	+ 12,0
Azione ed interventi nel campo economico	29.624	- 2,8
Interventi a favore della finanza regio nale e locale	40.983	+ 14,2
Oneri non ripartibili	68.554	+ 26,5
<b>TOTALE</b>	<b>296.350</b>	<b>+ 13,9</b>

Circa i tre quarti di tale incremento sono da addebitarsi agli interventi nel campo sociale, della finanza regionale e locale nonché degli oneri non ripartibili, che in termini percentuali nell'incremento complessivo hanno inciso rispettivamente per il 20,3%, il 14,1% ed il 39,6%. Nella maggior parte dei comparti i fattori comuni della lievitazione si identificano nelle spese per il

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

personale, per l'acquisto di beni e servizi e per gli oneri per interessi.

In particolare, per quanto concerne la spesa per il personale e quella per beni e servizi i dati provvisori di competenza per il 1984, riportati nel prospetto che segue, evidenziano che:

## SPESE CORRENTI - Conto consolidato di cassa

	Valore ass.to (miliardi di lire)	%	Variazione % rispetto all'anno precedente
<u>Spese per il personale</u>			
<u>MINISTERI</u>	50.142	77,7	+ 12,6
1- Personale in servizio	39.092	78,0	+ 11,1
a) Amministrativo e tecnico (compresi Ministri, Magistra ti e operai)	9.981	25,5	+ 9,7
b) Insegnanti	20.137	51,5	+ 8,4
c) Militari	3.289	8,4	+ 16,7
d) Forze di Polizia	5.685	14,6	+ 21,1
2- Personale in quiescenza	11.050	22,0	+ 18,6
<u>AZIENDE AUTONOME</u>	14.350	22,3	+ 11,1
1- Personale in servizio	11.150	77,7	+ 11,6
2- Personale in quiescenza		22,3	+ 9,4
<b>T O T A L E</b>	<b>64.492</b>	<b>100,0</b>	<b>+ 12,9</b>
<u>Acquisto beni e servizi</u>			
MINISTERI	12.900	70,3	+ 22,3
AZIENDE AUTONOME	5.450	29,7	+ 12,1
<b>T O T A L E</b>	<b>18.350</b>	<b>100,0</b>	<b>+ 19,1</b>

- gli oneri per il personale ammontano a 64.492 miliardi con un incremento del 12,9 % rispetto all'anno precedente più basso di quello (+ 19,3) registratosi tra il 1983 ed il 1982; di essi 50.142 miliardi (77,7 %) fanno capo ai Ministeri e 14.350 (22,3 %) alle Aziende Autonome;
- gli incrementi di spesa per il personale in servizio sono inferiori, anche se di poco, per il personale ministeriale (+ 11,1 %) rispetto a quello delle Aziende Autonome (+ 11,6%), mentre tendenza opposta presentano gli incrementi del personale in quiescenza con una differenza a favore del personale statale di 9,2 punti percentuali;
- gli oneri per l'acquisto di beni e servizi ammontano complessivamente a 18.350 miliardi (+ 19,1 % rispetto all'anno precedente, inferiore però di circa 9 punti percentuali a quello registratosi tra il 1983 ed il 1982) di cui 12.900 miliardi (70,3 %) di pertinenza dei Ministeri e 5.450 miliardi (29,7 %) delle Aziende Autonome. La riduzione del tasso d'incremento per queste spese è da imputarsi esclusivamente ai Ministeri.

La dilatazione degli oneri del personale (+ 7.071 miliardi rispetto al 1983) anche se più contenuta rispetto al passato va ricollegata, al personale in servizio per 5.065 miliardi (+ 11,2 %), dovuta essenzialmente alla dinamica dell'indennità integrativa speciale ed al cumulo delle quote dei rinnovi contrattuali di competenza '83 nell'anno in corso per il personale della Scuola, Militare e della Polizia di Stato.

Le spese per investimenti pubblici, riferite in conto competenza anno 1984 ed in conto residui anni precedenti, riportate nel prospetto che segue, evidenziano che:

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Valori ass.ti (miliardi di lire)	Variazioni % rispetto al 1983
MINISTERI	2.740	+ 4,0
AZIENDE AUTONOME	6.325	+ 28,0
TOTALE	9.065	+ 19,7

Nel 1984 i pagamenti per investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato sono ammontati a 2.740 miliardi (+ 4,0% rispetto all'anno precedente); incremento da considerarsi esclusivamente in termini monetari in quanto in termini reali si è avuta una caduta di circa il 5 %.

Analizzando i vari settori d' intervento dai dati del prospetto seguente appare evidente come il calo sia da imputare ai settori dell'edilizia delle opere igienico-sanitarie, ed alle opere idrauliche; calo che in rapporto al peso, è stato complessivamente più consistente degli incrementi avutisi negli altri settori.

## Spese dello Stato per investimenti pubblici

Settori di intervento	Valori ass.ti (miliardi di lire)	%	Variazioni % rispetto all'anno precedente
Agricoltura	320	11,7	+ 82,9
Trasporti e comunicazioni	444	16,2	+ 1,4
Edilizia	896	32,4	- 2,0
Opere igienico-sanitarie	75	2,7	- 27,2
Opere idrauliche	228	8,3	- 24,0
Danni bellici e pubbliche calamità	143	5,2	+ 0,7
Altre	634	23,1	+ 12,8
<b>TOTALE</b>	<b>2.740</b>	<b>100,0</b>	<b>4,0</b>

Per quanto riguarda gli investimenti effettuati delle Aziende Autonome essi ammontano a 6.325 miliardi con un incremento in termini monetari del 28,0 %; in particolare si rileva che:

- nell'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade, nel 1984 i pagamenti per investimenti diretti effettuati ammontano a 1.563 miliardi (+ 14,2 % rispetto all'anno precedente) il 48 % dei quali per interventi previsti nel "Piano triennale per la viabilità statale 1979/81 di cui alla legge 843/78 e successive modifiche ed integrazioni".
- nell'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato, gli oneri per investimenti diretti effettuati nel 1984 ammontano a 3.657 miliardi (+ 37,6 % rispetto al 1983). Di essi il 67,5 % ha riguardato investimenti agli impianti fissi (dei quali il 44,5 %

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

al Centro-Sud), il 30,4 % la fornitura di materiale rotabile ed il 2,1 % le navi traghetto.

- nell'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni, i pagamenti per investimenti diretti sono ammontati nel 1984 a 643 miliardi, con un incremento del 19,5 % rispetto al 1983. Essi hanno riguardato investimenti fatti nei settori dell'edilizia operativa e abitativa, degli impianti tecnici, delle attrezzature tecniche e dei trasporti. Il 66 % di essi sono stati fatti nelle aree del Nord ed il restante 34 % nel Mezzogiorno.
- nell'Azienda di Stato per i Servizi Telefonici, la spesa per investimenti diretti effettuati nel 1984 ammonta a 405 miliardi con un incremento del 28,9 % rispetto all'anno precedente; in valori reali si ha una modifica della tendenza negativa degli anni precedenti.

In termini d'incidenza sul P.I.L. il fabbisogno complessivo di cassa del settore statale per l'anno 1984 è risultato pari al 15,4 % contro il 16,4 % del 1983.

In particolare, con riferimento ai settori della spesa, si riportano di seguito i rapporti percentuali del conto consolidato di cassa rispetto al P.I.L. per gli anni 1981/82/83/84.

	1981	1982	1983	1984
<u>Spese Correnti</u>	36,3	42,4	44,1	44,7
- Personale	10,2	10,6	10,7	10,6
- Acquisto beni e servizi	2,4	2,5	2,8	3,0
- Trasferimenti	15,8	22,0	23,1	23,7
- Interessi	6,8	8,7	9,3	9,6
<u>Spese in conto capitale</u>	3,9	4,7	4,7	4,5
- Costituzione di capitali fissi	1,7	1,8	2,1	2,0
- Trasferimenti	2,2	2,8	2,6	2,4

Nell'anno in corso le spese correnti rappresentano il 44,7% del P.I.L., quelle in conto capitale il 4,5 %. Mentre per la parte corrente il dato conferma la tendenza alla crescita - anche se meno accentuata - rispetto agli anni precedenti, per la parte in conto capitale si nota una leggera flessione tra il 1984 ed il 1983.

Per la parte corrente la tendenza crescente è frutto di una lievitazione dei settori beni e servizi, trasferimenti ed interessi, cui si contrappone una posizione quasi stazionaria del settore personale.

Per la parte in conto capitale il calo è generalizzato.

Nel settore dei trasferimenti la spesa complessiva, ripartita a seconda degli Enti di destinazione, la situazione per l'anno 1984 è quella di seguito riportata.

**Trasferimenti finanziari dello Stato alle Regioni, Provincie e Comuni - Somme iscritte in bilancio - Anno 1984 -**

Spesa complessiva

	Valore ass.to (miliardi di lire)	Variazione % rispetto al 1983
Regioni e Provincie autonome	55.476	+ 6,9
Provincie	3.205	+ 14,8
Comuni	20.093	+ 16,6

Gli incrementi percentuali rispetto al 1983 sono da porre in relazione:

- per le Regioni, con la lievitazione della spesa sanitaria e della spesa per funzionamento;
- per le Provincie e i Comuni, con le conseguenze dell'entrata in vigore della legge sulla Tesoreria unica.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per quanto riguarda il settore pubblico allargato si riportano di seguito i dati riferiti alle spese delle Regioni e degli Enti locali, per l'anno 1984.

Spese delle Regioni e degli Enti Locali - Anno 1984  
(Conto consolidato di Cassa)

	Parte corrente		Conto capitale		Totale	
	Val.ass. miliardi	Variaz.% risp.'83	Val.ass. miliardi	Variaz.% risp.'83	Val.ass. miliardi	Variaz.% risp.'83
Regioni e Pro vincie Autono me	49.160	+ 12,5	11.650	+ 16,1	60.810	+ 13,2
Enti Locali	31.800	+ 16,4	9.790	+ 9,26	41.590	+ 14,6
<b>TOTALE</b>	<b>80.960</b>	<b>+ 14,0</b>	<b>21.440</b>	<b>+ 12,9</b>	<b>102.400</b>	<b>+ 13,8</b>

(°) - Mancano i dati della Campania, Puglia e Calabria.

L'incremento della spesa complessiva (+ 13,8 % rispetto all'anno precedente) è stato superiore al tasso d'inflazione programmato; pure superiore al tasso inflattivo sono stati gli incrementi di parte corrente (+ 14,0 %) ed in conto capitale (+ 12,9 %). Le cause principali vanno ricercate, in ambedue i settori considerati, nella lievitazione delle spese per il personale - rispettivamente + 13,75 % per le Regioni e + 11,76 % per gli Enti locali - e soprattutto nei pagamenti destinati per l'acquisto di beni e servizi - rispettivamente + 20,5 % e + 15,1 %.

Quanto all'andamento dei residui passivi i dati dei prospetti che seguono aggiornati al 1983, indicano sia per lo Stato che per il settore pubblico allargato, come la tendenza alla crescita è continua,



## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- più accentuata nel primo che nel secondo-

**Bilancio dello Stato: situazione dei residui passivi a fine 1983.**  
Per sezioni

Sezioni	Val. ass. (miliardi)	1981/80 %	1982/81 %	1983/82 %
Amministrazioni gen.	3.604	+ 109,6	+ 354,2	+ 284,9
Difesa nazionale	4.432	+ 42,9	+ 243,9	+ 259,8
Giustizia	1.323	+ 773,9	+ 72,1	+ 114,7
Sicurezza pubblica	789	+ 115,5	+ 82,5	+ 165,5
Relazioni internaz.	239	+ 100,0	+ 5900,0	+ 196,7
Istruzione e cultura	3.554	+ 98,4	+ 190,5	+ 221,7
Azioni ed interventi nel campo delle abitaz.	2.084	+ 40,3	+ 108,7	+ 117,0
Azioni ed interventi nel campo sociale	8.487	+ 1142,9	+ 275,0	+ 417,5
Trasporti e comunicaz.	11.427	+ 1468,4	+ 278,4	+ 105,4
Azioni ed interventi nel campo economico	14.524	+ 443,3	+ 218,9	+ 89,1
Interventi a favore della finanza locale	14.462	+ 97,3	+ 448,8	+ 494,2
Oneri non ripartibili	4.937	+ 570,0	+ 2777,6	+ 92,1
<b>TOTALE</b>	<b>69.862</b>	<b>+ 271,5</b>	<b>+ 280,6</b>	<b>+ 196,0</b>

**Situazione residui passivi delle Regioni, Province e Comuni.**

( Anno 1983 )

	Val. ass. (miliardi)	1981/80 %	1982/81 %	1983/82 %
Regioni e Province Autonome	20.596,7	+ 22,7	+ 28,8	+ 13,7
Province	3.849,8	+ 10,2	- 2,2	+ 9,4
Comuni	37.342,4	+ 22,9	+ 11,9	+ 2,0

Per la sola spesa relativa al personale in attività di servizio nel settore pubblico al netto degli oneri sociali si riportano di seguito i dati, riferiti ad alcuni Paesi della Comunità Economica Europea per l'anno 1982.

**Spese relative al personale della P.A. nei Paesi della CEE (°)  
( Anno 1982 )**

Paese	Spese per il personale(*) (1)	P.I.L. (*) (2)	Rapporto % rispetto al P.I.L.
BELGIO	10,2	83,6	12,2
GERMANIA FEDERALE	66,2	555,6	11,9
REGNO UNITO	56,2	425,8	13,2
FRANCIA	45,7	483,9	9,4
ITALIA	37,1	399,0	9,3
LUSSEMBURGO	0,3	3,4	8,8
OLANDA	13,1	116,5	11,2

(°) - ~~A~~prezzi costanti (anno base)

(\*) - Miliardi di E.C.U.;

(1) - Fonte EUROSTAT;

(2) - Fonte ISTAT.

Dal confronto di evidenza chiaramente che, in termini di rapporto col P.I.L., la spesa per i pubblici dipendenti in Italia è la più bassa di tutti gli altri Paesi della CEE, Lussemburgo escluso, e ciò è spiegabile parzialmente soprattutto se si tiene conto che la percentuale di pubblici dipendenti rispetto alla popolazione residente, del nostro Paese è mediamente più bassa di quella della Germania, della Gran Bretagna e della Francia, per parlare dei più rappresentativi.

Occorre, però, aggiungere che il dato di per se non è indicativo, se non comparato ai servizi che gli altri Stati forniscono alla collettività.