

Sono stati stabiliti contatti con commissioni parlamentari che hanno avviato, di propria iniziativa, attività di revisione della spesa in materia di riorganizzazione delle società in house del Ministero dell'Agricoltura e di organizzazione delle sedi estere del Ministero degli Affari Esteri. Sono state anche raccolte le esperienze effettuate presso il Senato della repubblica in materia di efficienza energetica.

E' stato predisposto il testo della Direttiva sull'ampliamento dello scope delle attività di spending review rendendole necessarie presso tutti i dicasteri.

Il Ministero dell'economia e finanze ha richiesto e ottenuto un progetto di Consip per la riorganizzazione delle procedure di acquisto di beni e servizi.

Presso il Ministero della funzione pubblica è in corso un'ampia attività di analisi e valutazione delle strutture occupazionali, condizioni di lavoro, strutture retributive, prospettive di pensionamento dei dipendenti pubblici e di gestione del turn-over.

#### **4.2 Analisi Ministero dell'Interno**

I due Ministri, dei Rapporti con il Parlamento e della Funzione Pubblica collaborano, in via istituzionale e in via informale con il Ministero dell'Interno e le commissioni parlamentari sui temi posti dalla stesura della carta delle autonomie e della riforma delle province che andranno a condizionare le condizioni di offerta dei servizi statali offerti sul territorio. Di seguito i risultati delle analisi

L'analisi si è concentrata sulle strutture periferiche del Ministero, senza considerare per ora le strutture centrali, trattando quindi circa lo 80% della spesa. Le attività considerate riguardano le Prefetture (circa 10.000 occupati), i Vigili del Fuoco (circa 32.000 occupati), la Polizia di stato (circa 103.000 occupati) su un totale di occupati del Ministero pari a circa 155.000. La spesa complessivamente analizzata ammonta a circa 8 miliardi di euro destinati alle retribuzioni del personale e ai consumi intermedi o acquisto di beni e servizi. L'analisi per le tre attività considerate si è svolta sui dati di spesa disaggregati su base provinciale o su base regionale. Questi dati mostrano profonde differenze inter-provinciali e inter-regionali nei valori di spesa per abitante. I risultati saranno portati all'attenzione del Ministro e dei responsabili delle attività. Con analisi statistica di varia impostazione sono state individuate i fattori associati alle differenze nei livelli di spesa inter-provinciali. Con riferimento all'analisi dei costi delle Prefetture, relativamente alle quali il dettaglio risulta nell'ALLEGATO 1, i risultati si possono così sintetizzare:

**4.2.1. L'inefficienza dell'assetto istituzionale.** Le spese per le attività analizzate sono condizionate, sia pure in misura diversa, per essere le attività attualmente gestite su territori i cui confini e popolazione sono definiti dal territorio dell'ente locale Provincia (in numero continuamente crescente nel tempo e con popolazione variabile dai 90.000 abitanti della provincia di Isernia, ai 4,3milioni di abitanti della provincia di Roma). Servizi analoghi sono organizzati per servire popolazioni che variano da 90mila a 4,3 milioni di abitanti.

Una situazione non facilmente spiegabile dal punto di vista economico. Le spese pro-capite mostrano quindi un andamento a L legato alla presenza di costi fissi. Il costo finanziario dell'accettazione (un portato della storia amministrativa dello stato italiano) del territorio provinciale come base per l'organizzazione dei servizi offerti è molto rilevante.

**4.2.2. il costo del mezzogiorno.** In tutti i settori considerati, nelle regioni del centro-sud le spese per abitante o per indicatore di output ove questo è disponibile, supera il corrispondente costo, a parità di condizioni e di caratteristiche, rilevato nelle regioni del centro-nord. I differenziali di costo nel centro-sud variano nei diversi settori ma sono comuni a tutte le attività. Essi risultano associati a tre diversi fattori:

A – il numero di occupati, a parità di condizioni, è maggiore;

B – la retribuzione di fatto è maggiore (per il noto ciclo: concorsi e assunzioni per i territori del centro-nord, sviluppo iniziale della carriera con scatti di stipendio per anzianità, trasferimento al centro-sud con retribuzioni di fatto più elevate per effetto dell'anzianità);

C – il minor numero di ore lavorate (per il più intenso utilizzo degli istituti contrattuali che consentono di ridurre l'orario di lavoro effettivo);

D – il maggior peso degli straordinari, in parte associato al punto C.

**4.2.3. l'inefficienza gestionale.** Anche a parità di tutte le condizioni di produzione per le quali siano disponibili indicatori statistici, rimangono rilevanti differenziali di costo per abitante (o per indicatore di output) tra i diversi territori. Quanto dei maggiori costi, che si rilevano rispetto ai costi delle unità di benchmark, sia da imputare ad inefficienza e quindi divenire oggetto di revisione, è di difficile valutazione per la indeterminatezza intrinseca dell'analisi statistica. Gli indicatori statistici di inefficienza gestionale portano tuttavia a valutazioni della misura dell'inefficienza di importi rilevanti e significativi. L'analisi statistica della gestione è di natura indiziaria acquisibile dai manager di settore per valutarne la rilevanza pratica.

**4.2.4. La questione della spesa per acquisto di beni e servizi.** Nel Ministero dell'Interno, la spesa per acquisto di beni e servizi è pari a circa 1700 milioni all'anno; di questi, negli ultimi anni, circa 400 milioni ogni anno superano gli stanziamenti iniziali di bilancio (ridotti progressivamente nel corso delle manovre di contenimento della spesa).

**4.2.4.1 Ancora sugli acquisti di beni e servizi.** Dalle prime valutazioni risulta che il ricorso degli uffici del Ministero alle strutture centralizzate di acquisto è relativamente limitato, intorno al 6-8% del totale. Arma dei Carabinieri e Polizia di Stato di frequente utilizzano i bandi di acquisto iniziati dall'altro corpo. Sembra anche segnalata una sorta di incompletezza della "vetrina" Consip i cui prezzi non consentono l'accesso a beni con le caratteristiche desiderate.

**4.2.4.2 Le spese per locazioni di immobili.** Delle spese per consumi intermedi, una parte rilevante (almeno 400 milioni di euro) riguardano contratti di locazione in essere per le stazioni periferiche, stabilimenti e magazzini della Polizia di stato, dell'Arma dei

carabinieri, del corpo dei Vigili del fuoco. E' stata avviata un'analisi (complessa perché si ha a che fare con qualche migliaio di contratti di locazione) per descrivere e confrontare costi e condizioni dei contratti di locazione in essere, nonché per valutare la loro coerenza con il numero di occupanti. Da questa analisi preliminare risulta una variabilità molto ampia nei costi per mq. di superficie e nel numero di mq. per addetto.

#### 4.3 Analisi del settore scuola del MIUR (a cura del MIUR).

La massa di spesa considerata ed alla quale si dirigono le proposte di intervento ammonta a circa 43 miliardi di euro gestiti dal Ministero e altri 4-5 da province e comuni (Tab. 1). La spesa statale è governata a tre livelli: la struttura centrale del Ministero (che sostiene direttamente anche alcune spese delle istituzioni scolastiche), la articolazione territoriale (sedici direzioni generali e circa cento sedi provinciali), le diecimila istituzioni scolastiche, articolate in oltre quarantaduemila plessi.

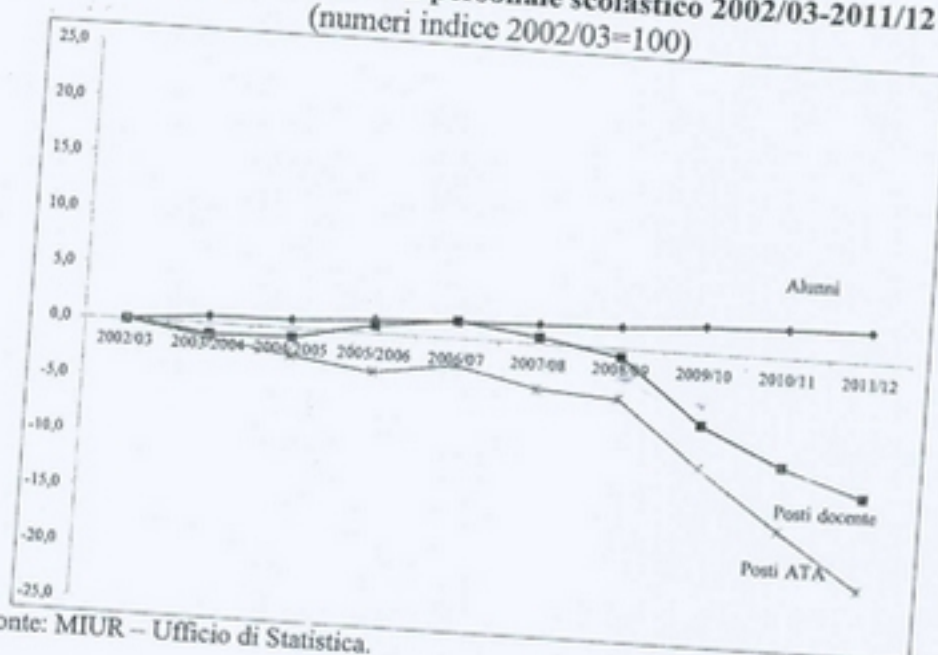
**Tabella 1 - La spesa del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca 2009-2011 impegni di competenza per missioni (milioni di euro)**

Missione	2009	2010	2011	diff. 08-11	diff. % 08-11
L'Italia in Europa e nel mondo	153,7	163,5	168,1	14,4	9,37%
Ricerca e innovazione	2.705,7	2.357,3	2.306,9	-398,8	-14,74%
Istruzione scolastica	45.256,7	44.235,3	43.056,6	-2.200,1	-4,86%
Istruzione universitaria	8.886,1	8.388,1	7.947,8	-938,3	-10,56%
Servizi istituzionali e generali	111,7	99,6	70,7	-41,0	-36,71%
<b>Totale</b>	<b>57.113,9</b>	<b>55.243,8</b>	<b>53.550,1</b>	<b>-3.563,8</b>	<b>-6,24%</b>

Fonte: Rendiconto Generale dello Stato.

La spesa si è ridotta nell'ultimo triennio di 3,5 miliardi, di cui 2,2 nella scuola e quasi 1 nell'università. In particolare, negli ultimi quattro anni la popolazione scolastica è aumentata lievemente, mentre gli organici di fatto, al netto del sostegno, si sono ridotti di oltre 80.000 unità (12%) e il personale ATA di oltre 40.000 (il 20%) (Graf. 1).

**Grafico 1 – Gli alunni e il personale scolastico 2002/03-2011/12**  
(numeri indice 2002/03=100)



Fonte: MIUR – Ufficio di Statistica.

### 1. Lo snellimento della struttura centrale

Si prevedono:

- la gestione di una struttura complessa multilivello attraverso la rete con l'utilizzo dei sistemi informativi (il cui costo è stato ridotto del 10% dal 2012);
- la riduzione dal 2014 di oltre il 50% delle spese per fitti passivi e dei costi di gestione degli immobili (una riduzione del 10% sarà possibile già dal 2013);
- la riduzione degli organici dirigenziali e delle aree e una riconversione dei profili e delle qualifiche a favore di quelle tecniche, ispettive e di valutazione;
- la dematerializzazione dei processi (esami di stato, iscrizioni, anagrafe studenti, ecc.);
- la semplificazione dei processi: unico sistema informativo, consorzio unico per il supercalcolo e i servizi informatici per il Ministero, progetto "Ministero virtuale", portali nazionali unici per l'offerta formativa.

### 2. La riorganizzazione della struttura territoriale

Si prevedono:

- una ridefinizione dei compiti della struttura territoriale ed una progressiva riduzione della articolazione provinciale;
- il trasferimento di funzioni ad altri uffici territoriali di governo.

L'analisi ha evidenziato un significativo squilibrio del personale in servizio negli Uffici scolastici regionali e la possibilità di risparmi collegati alla definizione di uno standard di personale in relazione al carico di lavoro ed alla dimensione di scala.

### 3. La riduzione dei distacchi e dei comandi

Attualmente circa diecimila insegnanti di ruolo non svolgono la funzione docente nelle scuole per effetto di inidoneità (temporanea o permanente) al servizio (quasi 4.500),

distacco presso il Ministero degli Esteri e all'estero (1.000) e altre istituzioni pubbliche e private, comandi presso organi costituzionali e amministrazioni pubbliche (1.250), comandi presso il Ministero (700), classi di concorso in esubero (900), esoneri e aspettative sindacali (1.000). Per ciascuna categoria delle tipologie di distacco e comando è in corso un'analisi degli obiettivi e dei servizi resi. Appare possibile procedere in tempi rapidi al trasferimento del personale inidoneo e in esubero alle funzioni tecniche e amministrative di supporto e/o ad altre amministrazioni pubbliche.

#### 4. Il riassetto della rete scolastica

Una criticità è rappresentata dal mancato completamento del dimensionamento della rete scolastica da parte di alcune regioni del Sud: circa 2.000 scuole hanno un numero di studenti inferiore a 500, la qual cosa determina una spesa amministrativa più elevata a parità di qualità del servizio.

Inoltre, emergono significative difformità nella dimensione media delle istituzioni scolastiche tra le regioni, che non appaiono giustificate solo dalle peculiari caratteristiche territoriali e della popolazione (Graf. 2).

**Grafico 2 – Le istituzioni scolastiche per numero di alunni (%) 2011/12**

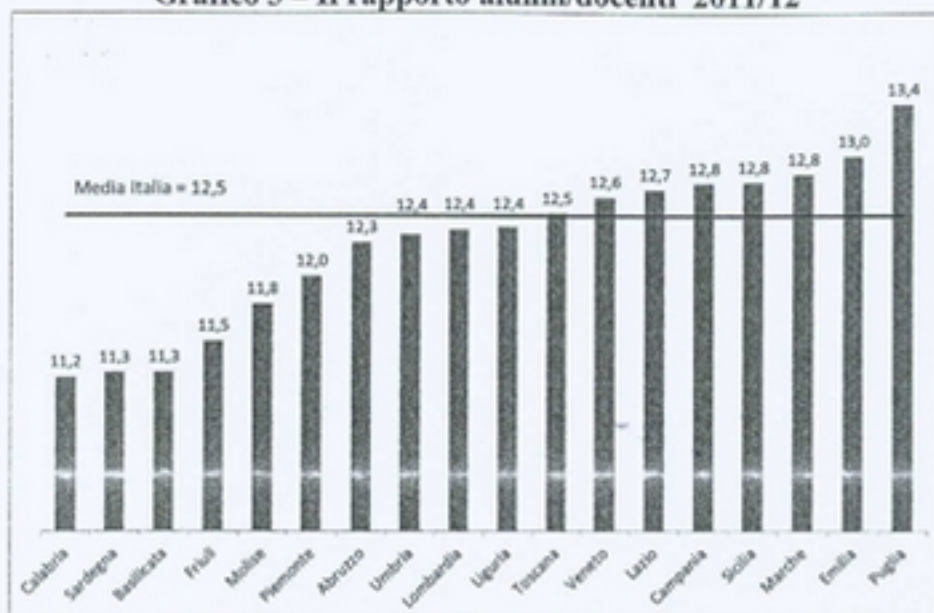


Fonte: MIUR – Ufficio di Statistica.

#### 5. Un nuovo modello per la determinazione dell'organico docente tra le regioni

La distribuzione dell'organico dei docenti per regioni è squilibrata, in conseguenza del calo demografico nelle regioni meridionali. Il rapporto alunni/classi a livello nazionale è pari a 21,45, ma con il livello minimo di 19,7 di Sardegna, Calabria e Molise e il livello massimo della Emilia-Romagna con 22,5. Il rapporto alunni/posti di docenza è pari a 12,5 a livello nazionale e a 11,2 in Calabria e a 13,4 in Puglia (Graf. 3). Contenimenti di spesa rilevanti sono possibili attraverso una razionalizzazione del servizio scolastico per plessi, l'unità organizzativa elementare di fruizione del servizio (Tab. 2).

**Grafico 3 – Il rapporto alunni/docenti 2011/12**



Fonte: MIUR – Ufficio di Statistica.

**Tabella 2 – Le sedi scolastiche con meno di 100 alunni 2011/12**

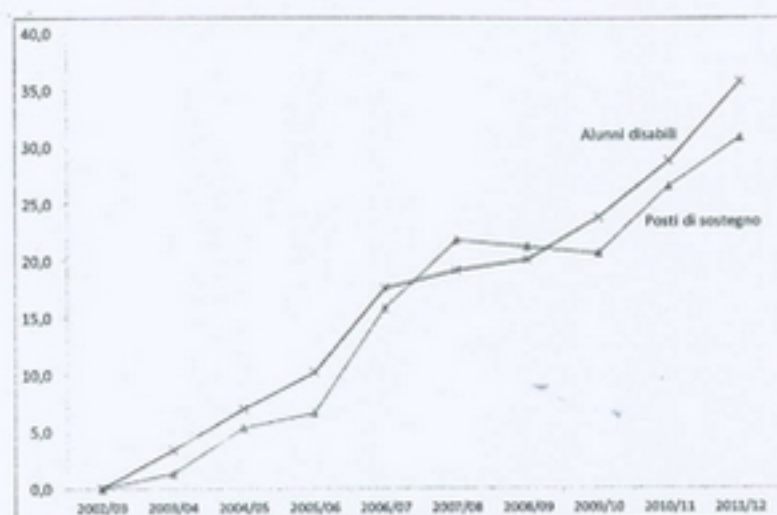
Regione	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale	% sul totale sedi
Puglia	133	59	163	355	20,4
Lombardia	625	166	122	913	22,6
Lazio	348	119	91	558	25,8
Emilia Romagna	270	95	86	451	25,9
Veneto	482	114	71	667	27,4
Sicilia	550	155	93	798	29,2
Toscana	325	106	100	531	30,7
Marche	180	73	34	287	33,9
Campania	670	240	135	1.045	34,4
Friuli VG	163	35	40	238	36,2
Liguria	210	42	33	285	39,0
Umbria	141	41	22	204	40,5
Piemonte	692	139	46	877	40,6
Abruzzo	257	107	17	381	47,6
Sardegna	267	192	66	525	47,9
Basilicata	113	84	24	221	48,3
Calabria	595	251	103	949	56,3
Molise	107	62	11	180	64,1
Italia	6.128	2.080	1.257	9.465	32,8

Fonte: MIUR – Ufficio di Statistica.

#### 6. Un nuovo servizio per gli studenti con disabilità

Nonostante la significativa crescita degli insegnanti di sostegno (che hanno superato le 100.000 unità, circa un sesto dei docenti, al netto di quelli di religione), il servizio non appare soddisfacente per gli utenti (*Graf. 4*). L'obiettivo è quello di progettare una più efficace e razionale modalità di intervento, da definire con le associazioni delle famiglie e gli operatori del settore.

**Grafico 4 – Gli alunni con disabilità e il personale di sostegno 2002/03-2011/12**



Fonte: MIUR – Ufficio di Statistica.

#### *7. Un programma di riduzione dei costi di gestione delle scuole*

Attraverso il tempestivo completamento della gara gestita dalla CONSIP è possibile conseguire una riduzione dei costi per i servizi di pulizia esternalizzati del 50%, con effetti a valere dall'anno scolastico 2013/14; più in generale, l'utilizzo della piattaforma di *e-procurement*, il contratto nazionale per sorgenti rinnovabili e per la gestione della telefonia (VOIP) consentiranno una consistente riduzione della spesa a carico degli enti locali.

#### *8. Il budget dell'autonomia scolastica*

Oltre un terzo delle scuole ha chiuso i bilanci in disavanzo, in conseguenza del mancato trasferimento di somme per spese obbligatorie per supplenze brevi e esami di stato, a fronte di una elevata liquidità complessiva presso il sistema bancario (oltre un miliardo di euro).

L'istituzione del Fondo di funzionamento dell'autonomia, che includerà tutti i canali di erogazioni ministeriali, consentirà una più flessibile gestione delle risorse, superando l'attuale frammentazione dei flussi e la disarticolazione temporale della loro erogazione. In tal modo, si potrà sperimentare un modello di finanziamento budgettario che tenga conto sia di indicatori di fabbisogno che della valutazione dei risultati.

Al tempo stesso è allo studio una nuova gestione di tesoreria con l'apertura di conti correnti presso il servizio postale.

#### **4.4 Analisi dei due Dipartimenti del Ministero Giustizia.**

##### **DIPARTIMENTO ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA<sup>1</sup>**

**Revisione delle circoscrizioni giudiziarie.** La delega prevista dalla legge n. 148/2011 consente una considerevole riduzione del numero dei presidi giudiziari di primo

<sup>1</sup> Documento preparato dal DOG

grado ed una razionalizzazione degli assetti territoriali delle strutture finalizzata al superamento delle criticità gestionali di uffici di piccole e piccolissime dimensioni, fonte di inefficienza e di sprechi di risorse.

Le criticità dell'organizzazione giudiziaria che si intendono superare con l'esercizio della delega prevista riguardano anzitutto gli uffici del Giudice di Pace ma anche e soprattutto i tribunali non capoluoghi di provincia di più piccole dimensioni e le 220 sezioni distaccate di tribunale (le ex preture mandamentali).

L'amministrazione ha già proceduto al varo dello schema di attuazione delle delega per gli uffici del giudice di pace (attualmente in attesa del parere delle competenti commissioni parlamentari) che passeranno da 848 a 174.

La riforma determina non un semplice accorpamento ma una complessiva redistribuzione di risorse e personale con conseguente modifica delle piante organiche.

L'accorpamento di tali sedi giudiziarie porterebbe al recupero di 1944 giudici di pace e 2.104 unità di personale amministrativo; si procederà di conseguenza anche alla riassegnazione dei relativi magistrati onorari e del personale amministrativo alle sedi giudiziarie laddove la domanda di giustizia è più elevata. Il personale amministrativo in servizio presso gli uffici soppressi verrà riassegnato in misura non inferiore al 50 per cento alla sede di tribunale o procura limitrofa, mentre il restante all'ufficio del giudice di pace al quale sono state trasferite le competenze. Il risparmio atteso a regime è di circa 28 mln di euro l'anno.

L'Amministrazione sta predisponendo la bozza del secondo schema attuativo che riguarda l'intervento più impegnativo relativo alla riduzione dei Tribunali, delle sezioni distaccate di Tribunale e degli uffici di Procura (prevista per la fine di maggio del 2012).

Questo intervento coinvolge oltre 3.600 unità di personale amministrativo, che verrà riassegnato non soltanto agli uffici accorpanti ma anche agli altri uffici ove maggiore è la carenza di risorse umane.

L'intervento, consentirà inoltre di recuperare da 600 a 750 magistrati togati con un forte recupero di efficienza e di specializzazione delle funzioni (in linea con le recenti riforme del Tribunale delle Imprese) conseguente alla maggiore concentrazione delle sedi giudiziarie. In tale ambito ci si attende un risparmio a regime stimato tra 45 e 60 mln di euro l'anno.

**Risorse umane.** L'amministrazione giudiziaria è afflitta da tempo da una cronica carenza di personale amministrativo rispetto al numero di magistrati in servizio.

La situazione si è peraltro cristallizzata in negativo in conseguenza delle modifiche della pianta organica complessiva del personale amministrativo a seguito dei tagli operati per effetto del decreto legge n. 112/2008, convertito nella L. 133/2008.

Si è passati da una pianta organica di oltre 47.000 unità a quella attuale pari a **43.702 unità** mentre si registrano attualmente poco più di **38.000** presenze effettive.

La situazione già gravemente deficitaria tende a peggiorare a causa dei pensionamenti e del perdurante blocco delle assunzioni. Il dato è, peraltro, fortemente disomogeneo rispetto alla distribuzione sul territorio di queste scarse risorse. In particolare mentre nel centro sud in media gli organici sono in gran parte coperti, nelle sedi del Nord si manifestano scoperture di organico talvolta drammatiche. Ogni interpello per la mobilità interna



all'amministrazione provoca immediatamente un ulteriore flusso migratorio con direzione Nord-Sud.

Nella consapevolezza che il blocco delle assunzioni è destinato a permanere l'amministrazione intende procedere con un bando per mobilità esterna ex art. 30 legge 165/2001 (già predisposto in bozza) in modo da verificare la possibilità di utilizzare presso gli uffici giudiziari il personale in eccesso in forza ad altre amministrazioni dello Stato. Va tuttavia segnalato che attualmente la legislazione prevede mobilità di tipo esclusivamente volontario e ciò ostacola non poco l'efficacia di tale procedura.

#### **Gestione del servizio intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali**

Tale voce di spesa, che incide per oltre il 40% del totale delle spese di giustizia, necessità di radicali interventi di riqualificazione e riordino, in entrambi i settori in cui può essere idealmente divisa (le "prestazioni obbligatorie" e le attività di "noleggio apparati").

Le prestazioni obbligatorie sono quelle che la legge impone agli operatori di telefonia sia mobile che fissa (Telecom, Vodafone, etc.) in fase di attivazione dell'ascolto e di trasferimento del segnale presso i locali della procura della repubblica competente. Tali prestazioni sono le uniche remunerate in forza di espresse previsioni normative sulla base di un apposito listino del tutto desueto e fonte di cospicui esborsi a carico della finanza pubblica.

Le attività di "noleggio apparati" riguardano invece la registrazione, la conservazione, l'analisi ed il trattamento dei dati relativi all'attività di intercettazione telefonica, ambiente, telematica o via internet.

Tale tipologia di servizi viene acquisita sul libero mercato dalle singole Procure della Repubblica, in assenza di specifica normativa in materia. Ciò comporta diseconomie di scala e prassi molto diverse a seconda delle Procure interessate, che, a causa di una tecnologia in continua evoluzione, non hanno avuto la possibilità di dotarsi di tali strumenti procedendo al noleggio della strumentazione in questione mediante affidamento diretto. Tali modalità di acquisizione dei servizi hanno determinato, oltre ai maggiori costi derivanti dalla parcellizzazione della domanda, anche l'instaurazione di una procedura di infrazione Comunitaria da parte della Commissione della Comunità Europea. In particolar modo viene contestata l'assoluta assenza di un procedimento ad evidenza pubblica europea per l'acquisizione e il noleggio di tali strumentazioni.

Al fine di conseguire l'obiettivo di razionalizzazione e risparmio di spesa per intercettazioni telefoniche è necessario procedere all'acquisizione in forma centralizzata e in modalità forfettaria di tali servizi, mentre anche il listino per le prestazioni obbligatorie necessita una profonda ristrutturazione sempre in vista di una possibile forfettizzazione anche di tale voce di spesa.

In relazione all'estrema delicatezza delle informazioni trattate si rende necessario procedere alla stipula di un contratto di appalto in forma secretata (ex art 17) codice dei contratti pubblici ed in tal senso è già stata richiesta un parere all'Avvocatura della Stato.

#### **DIPARTIMENTO AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA<sup>2</sup>**

##### **Criticità: sovraffollamento.**

<sup>2</sup> Documento preparato dal DAP

A fronte di una capienza di circa 43.200 posti il numero dei detenuti presenti è di circa 66.800 unità.

La consapevolezza di tale urgenza, anche umanitaria, aveva indotto alcuni anni fa, il Governo a dichiarare l'emergenza penitenziaria, che tutt'ora perdura.

**Interventi: piano edilizia penitenziaria.**

Con la predisposizione di un imponente piano di edilizia penitenziaria si prevede un incremento di posti detentivi; appare però con chiarezza come anche la piena realizzazione di tale impresa non risolve il problema del sovraffollamento, giacché si manterrebbe un'eccedenza media di 12.000 detenuti rispetto ai posti che si verranno a creare.

In ordine alla collocazione dei futuri istituti penitenziari, si sta procedendo alla ridefinizione in ragione dei maggiori flussi locali di accesso alla detenzione.

Si è ravvisata l'opportunità di accrescere i posti detentivi presso le metropoli, e con una tipologia edilizia adeguata agli istituti di flusso. L'impegno deve perciò essere ricondotto alle aree di Roma, Milano e Napoli prevedendo la soppressione di istituti minori.

Andrà, inoltre, avviata una ridefinizione delle caratteristiche strutturali degli istituti privilegiando soluzioni architettoniche di minore pesantezza, che tenga conto dei circuiti corrispondenti ai diversi livelli di sicurezza e di un conseguente nuovo modello di sorveglianza che si intende introdurre. Si ritiene perseguibile un'ulteriore concentrazione delle sedi di alta sicurezza e il contenimento ad otto dei reparti destinati ai detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41 bis o.p.

**Criticità: modello di sorveglianza.**

L'attuale modello di sorveglianza, basato sui 'posti di servizio', ossia il presidio fisso delle mura perimetrali, degli ambienti per le attività comuni, degli accessi e dei blocchi di transito appare oggi arretrato e eccessivamente rigido.

**Interventi: sorveglianza dinamica.**

Andrà privilegiato un sistema di sorveglianza basato sulla conoscenza della persona ristretta (tanto più se entrata in un rapporto di responsabilità), assistito dalle risorse della tecnologia disponibile, secondo le singole realtà, e dalla dinamicità del servizio dagli operatori.

Tale nuovo sistema appare giustificato e praticabile per la maggioranza dei detenuti e potrà consentire il superamento del controllo assoluto delle persone e dello strumento organizzativo del "posto di servizio".

L'introduzione di adeguate tecnologie, come sistemi anti-intrusione, anti-aggressione, anti-scavalcamiento, videosorveglianza, possono consentire una riduzione di personale stimata in 3.500-4.000 unità, in modo da ridurre il divario esistente tra pianta organica e numero effettivo degli agenti in servizio.

**Criticità: servizio traduzioni (spostamento detenuti).**

La movimentazione dei ristretti, per ragioni di giustizia (ma non solo), determina un fattore di criticità per quanto riguarda sia l'impiego di personale di polizia penitenziaria, sia il fabbisogno di risorse finanziarie. Dal 2009 al 2011 si è registrata una spesa media annua di 9,5 milioni per l'acquisto dei biglietti per circa 9.200 detenuti e l'effettuazione di poco più di 6.100 viaggi.

**Interventi: videconferenza e vettore aereo.**

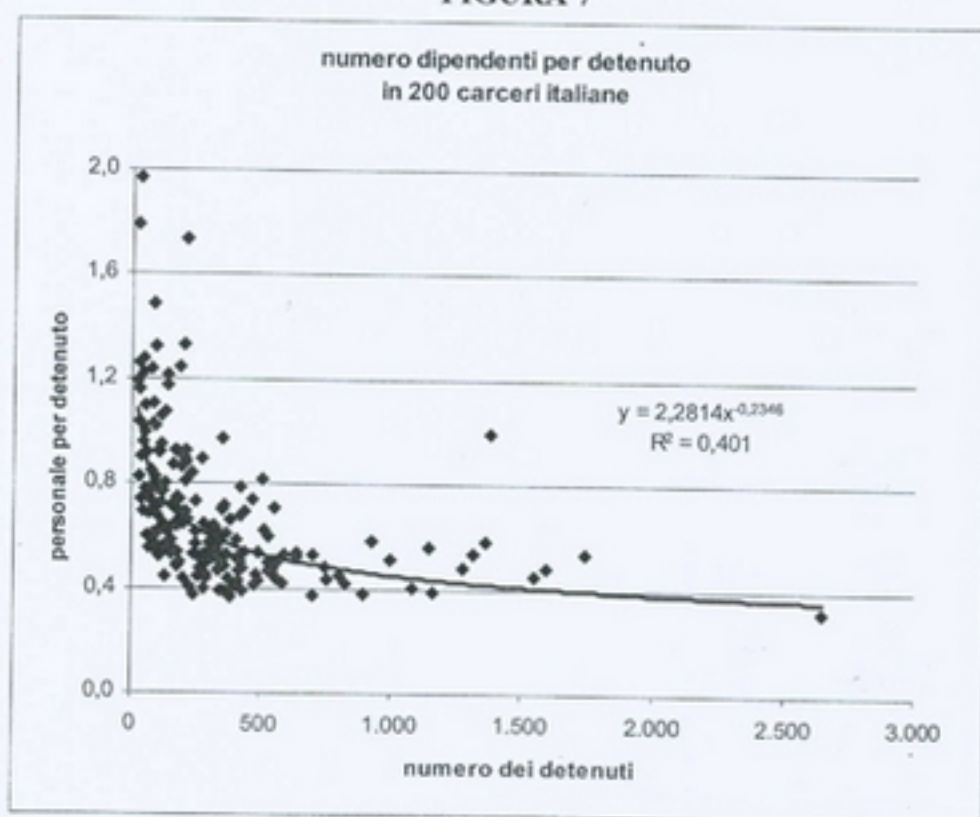
Al fine di ridurre il numero degli spostamenti dei detenuti si intende valorizzare le opportunità presenti sul fronte degli strumenti di comunicazione, con un adeguamento culturale ai tempi presenti. Si intende perseguire la diffusione di strumenti di "videoconferenza", riesaminando le competenze amministrative, la contrattazione dei servizi e (se necessario) attivandosi per una eventuale integrazione della normativa di primo e secondo grado.

Inoltre, un nuovo modello organizzativo potrebbe prevedere l'acquisto di un pacchetto di 3.000 ore di volo di un servizio dedicato al trasporto dei detenuti da un operatore pubblico o privato che impieghi velivoli per 6/8 persone. La gara al ribasso partirebbe da 9 milioni di euro e all'aggiudicatario sarebbe garantito un forfait annuo minimo di 3 milioni corrispondente alle prime 1000 ore di volo. Un servizio di questo tipo consentirebbe anche di limitare le unità di scorta dalle attuali tre a due per il trasporto di sei detenuti per ciascun viaggio.

**Criticità: amministrazione dei bisogni dei detenuti.**

Nella gestione dei servizi aventi riflessi diretti nella gestione della popolazione detenuta, quali il vitto ed il mantenimento, i servizi postali e sanitari, la gestione del denaro, vengono occupati importanti contingenti di personale di polizia penitenziaria con una forte parcellizzazione delle mansioni e conseguenti livelli di produttività talora non soddisfacenti.

**FIGURA 7**



**Interventi: informatizzazione e semplificazione delle procedure.**

Per la gestione dei bisogni dell'utenza si potrebbe ricorrere alla valorizzazione e potenziamento dei sistemi informativi esistenti nonché alla ricerca di soluzioni informatiche oggi disponibili a basso costo.

Il miglioramento qualitativo dell'attività amministrativa potrà anche essere conseguito attraverso più accorte allocazioni delle risorse umane e più stringenti semplificazioni amministrative, e più gradualmente con la specializzazione degli operatori, in ragione della tipologia delle sedi ove essi prestino servizio, così perseguendo anche quel benessere organizzativo cui più volte si è cercato negli anni, di dare un concreto seguito.

#### **4.5 Il settore dei trasporti del Minist. Infrastr. E Trasporti<sup>3</sup>**

Nell'ambito della gestione del servizio di trasporto e delle attività ad esso legate, appare necessario il ridimensionamento nelle funzioni di gestione diretta nella prospettiva di divenire un ente di programmazione e valutazione dei risultati a favore degli spazi di competenza regionale, ai sensi del titolo V della Costituzione. Per questa ragione gli interventi principali di razionalizzazione della spesa sono orientati alla riduzione dei costi della struttura organizzativa e di supporto. Al Ministero possono rimanere responsabilità di promozione e valutazione degli interventi infrastrutturali sulle reti, che assumono rilevanza teorica e pratica tra le priorità dell'intervento pubblico. Le aree di criticità individuate sono le seguenti.

*4.5.1 Lo snellimento della struttura centrale.* Le criticità in corso di analisi riguardano la necessità di una riduzione significativa della struttura centrale del Ministero in relazione anche all'accorpamento con l'ex Ministero delle Infrastrutture. Sarebbe opportuno concentrare le proprie attività nella sede centrale. E' possibile prefigurare una possibile riduzione con effetto immediato degli organici dirigenziali e delle aree, oltre quelli già realizzati in attuazione delle disposizioni già vigenti ed una possibile riconversione dei profili e delle qualifiche a favore di quelle tecniche e di controllo.

*4.5.2 La riorganizzazione della struttura territoriale.* Analogamente è possibile ridefinire i compiti della struttura territoriale del Ministero, con l'obiettivo di un drastico ridimensionamento. Sono noti il significativo squilibrio del personale in servizio negli uffici territoriali e la possibilità di risparmi collegati alla definizione di uno standard di personale in relazione al carico di lavoro ed alla dimensione di scala delle attività.

*4.5.3 La riforma della Motorizzazione Civile: verso un'agenzia di servizi autofinanziati.* Il Ministero gestisce una articolata e pletorica struttura amministrativa per garantire i servizi di supporto, garanzia della sicurezza del trasporto su strada, attraverso un significativo numero di strutture territoriali, con significativi squilibri, nonostante lo sviluppo dei sistemi informativi di gestione. Garantiti i servizi di interesse pubblico, la trasformazione della struttura in agenzia potrebbe consentire una gestione economica più

---

<sup>3</sup> Documento MIT

efficiente ed un'ampia copertura dei costi dei costi attraverso l'erogazione dei servizi di interesse privato.

*4.5.4 Attuare la riforma del Trasporto Pubblico locale.* Il servizio di trasporto pubblico locale di competenza delle Regioni e degli enti locali è tuttora finanziato ampiamente con trasferimenti dello Stato anche a copertura dei rinnovi contrattuali del personale. La cancellazione dei trasferimenti a favore di una più responsabile gestione delle regioni, a valere su una compartecipazione all'accisa sul gasolio da autotrasporto non è stata completata. Sta per essere attivato l'Osservatorio sul trasporto pubblico locale che consentirà di analizzare le significative differenze di costo del servizio sul territorio nazionale, non giustificate da economie di scala e caratteristiche del territorio. Il finanziamento del servizio sulla base della definizione di costi standard appare ineludibile per consentire una riduzione delle ampie aree di inefficienza del servizio, al fine di compensare le riduzioni lineari del finanziamento del servizio negli ultimi anni.

*4.5.5 La dismissione e il trasferimento alle Regioni dei servizi.* Il Ministero gestisce direttamente ancora alcuni servizi di trasporto pubblico locale, il cui trasferimento alle regioni non è ancora avvenuto: dalla Gestione della navigazione laghi (Garda, Como e Maggiore), alle Ferrovie della Calabria, alle Ferrovie Apulo-Lucane, Sud-Est e alla Circumetnea. Appaiono evidenti la inefficienza della gestione ministeriale di tali servizi, che dovrebbero essere rapidamente trasferiti alle Regioni.

*4.5.6 Nuove forme di sostegno all'autotrasporto.* Il settore è largamente sussidiato con risorse di parte corrente destinate alla riduzione dei contributi assicurativi ed i pedaggi, erogati con interventi di carattere annuale senza una prospettiva strutturale di riforma del settore che appare ineludibile.

*4.5.7 La riduzione del numero e la riqualificazione delle autorità portuali.* Il numero e le caratteristiche delle autorità portuali appaiono legate alle scelte storiche ed alle pressioni localistiche, più che alla effettiva evoluzione dinamica del settore dei trasporti ed alla necessità di privilegiare le economie di scala negli investimenti e nella gestione. Al tempo stesso appare opportuna una riflessione sull'incremento degli spazi di autonomia ed iniziativa imprenditoriale delle più importanti autorità portuali nella prospettiva di consentire l'autofinanziamento finanziario degli investimenti.

#### **4.6 INPS<sup>4</sup> (chiedere a Presidente Monti se tenerlo)**

Il percorso di soppressione dell'INPDAP e dell'ENPALS e della loro contestuale incorporazione nell'INPS, deve conseguire risparmi strutturali attraverso la riduzione delle spese complessive di funzionamento. I principali vettori su cui è possibile ipotizzare dei risultati in termini di **eliminazione degli sprechi, riduzione delle inefficienze e miglioramento della qualità dei servizi**, sono:

<sup>4</sup> Documento dell'INPS

- **modello organizzativo e personale;** attraverso la realizzazione di strutture organizzative mirate alla semplificazione delle articolazioni territoriali, la riduzione della frammentazione degli ambiti di responsabilità e la corretta valutazione dei fabbisogni di forza lavoro privilegiando la saturazione sui processi istituzionali;
- **articolazione dei punti di erogazione delle prestazioni e logistica strumentale;** attraverso la corretta localizzazione rispetto alla domanda di servizi, la collocazione del personale su un unico stabile per ogni polo secondo standard di occupazione degli spazi e dimensionato secondo standard di produzione omogenei a livello nazionale;
- **sistemi e strumenti di interazione con l'utenza;** attraverso l'estensione dei servizi di telematizzazione della domanda a tutte le nuove tipologie di utenti, la realizzazione di un unico servizio di contact center e l'abilitazione della fruizione on line dei servizi;
- **gestione delle funzioni di supporto a livello centrale e territoriale;** attraverso l'automazione e l'accentramento a livello nazionale/regionale di tutte le attività necessarie al funzionamento delle strutture (contabilità, personale, acquisti..) e quindi la possibilità di razionalizzare le risorse per la gestione delle attività istituzionali;
- **gestione degli investimenti immobiliari e mobiliari;** attraverso lo sfruttamento di economie di scala sui servizi di gestione dei patrimoni e la realizzazione di forme di valorizzazione efficaci;
- **infrastruttura tecnologica e applicativa;** attraverso la realizzazione di un unico sistema informativo che veda l'integrazione delle banche dati, la razionalizzazione delle soluzioni applicative, l'ottimizzazione dei costi di gestione e manutenzione;
- **modello di approvvigionamento e spese di funzionamento;** attraverso il consolidamento dell'accentramento degli acquisti a livello nazionale, l'automazione degli strumenti negoziali e di controllo dei prezzi, sfruttando economie di scala e migliorando l'efficienza del processo;
- **sistema unico degli incassi e dei pagamenti;** attraverso il consolidamento della trasversalità degli strumenti/canali di incasso (Mav, Rid, Reti Amiche, Pos virtuale, Contact Center ...), lo sviluppo dei sistemi di caso pooling, l'accentramento del sistema dei pagamenti, con economie sui costi di gestione dei servizi;

## ALLEGATO 1

### La spesa territoriale per le prefetture: un'analisi statistica con qualche considerazione pratica.

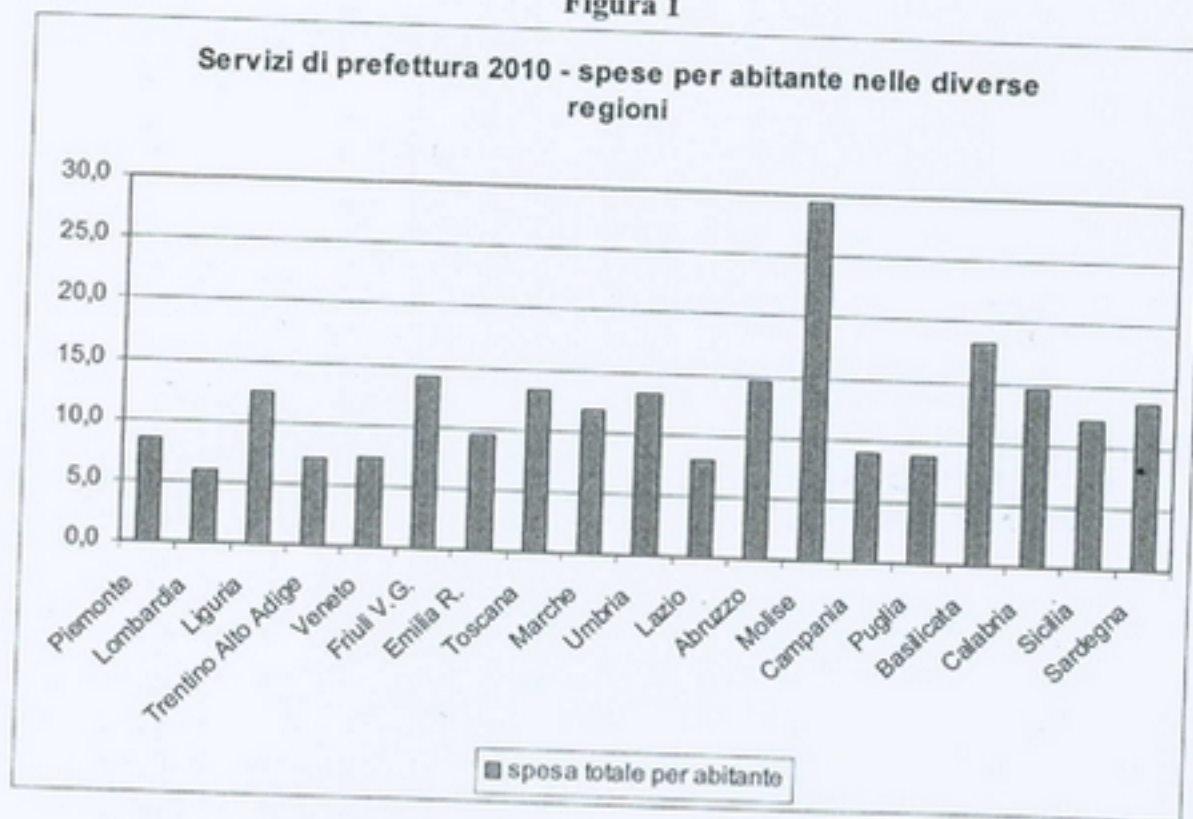
Gli uffici delle Prefetture sono gestiti da operatori appartenenti alla carriera prefettizia e da funzionari amministrativi del Ministero dell'Interno. La spesa complessivamente gestita nel 2010 a livello territoriale ammonta a 583,3 milioni di euro di cui:

- 463,4 milioni per il personale
- 88,9 milioni per acquisto di beni e di servizi
- 27,7 milioni per interventi straordinari
- 3,3 milioni a titolo di ammortamento

I dipendenti occupati sono complessivamente in numero di 9.541 di cui 818 della carriera prefettizia e 8.623 della carriera del Ministero. Il costo per addetto risultava mediamente pari a 48.569 euro.

La distribuzione territoriale della spesa presentava ampie variabilità in rapporto alla popolazione delle province di riferimento, talché considerando le spese aggregate a livello regionale esse risultavano mediamente pari a 9,77 euro per abitante, tuttavia con forti differenze interregionali, tra un minimo di 5,93 euro per abitante in Lombardia e un massimo di 29,35 euro per abitante in Molise, le due regioni rispettivamente con la maggiore e minore popolazione residente.

Figura 1

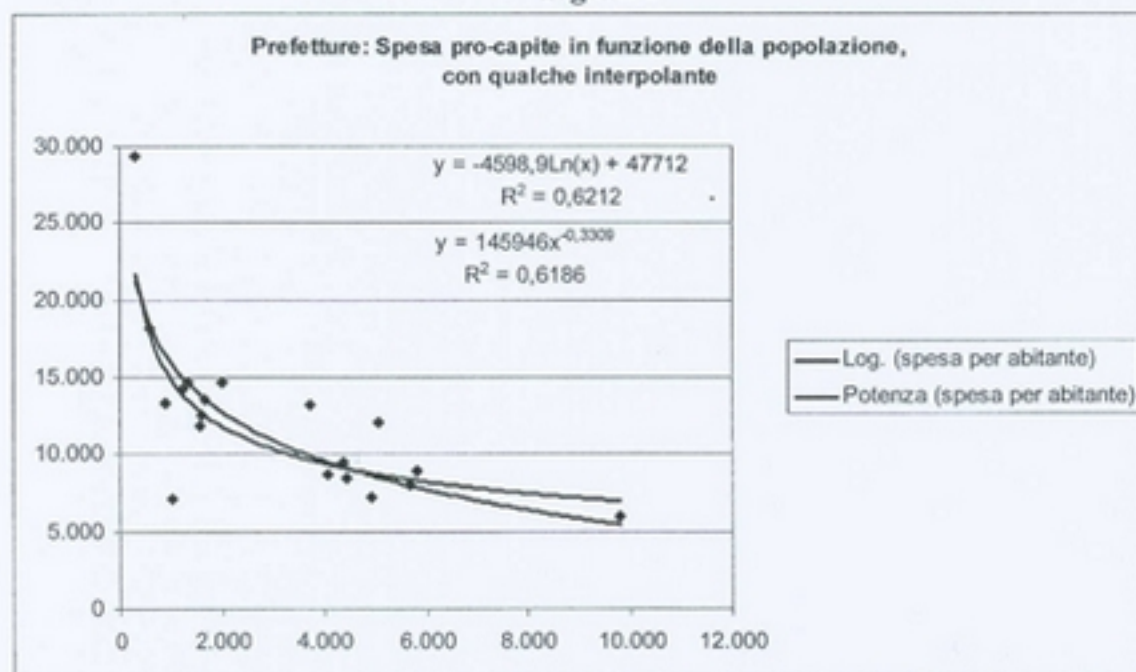


La **Figura 1** riporta i valori della spesa per abitante nelle 19 regioni (Valle d'Aosta esclusa) considerate, indicando separatamente il valore della spesa complessiva e della spesa per il personale, entrambe rapportate alla popolazione residente.

Il particolare andamento della spesa per abitante in relazione alla popolazione regionale è messo in evidenza dalla **Figura 2** che mostra l'esistenza di una significativa relazione negativa tra le due grandezze. Tale relazione è ovviamente collegata con il fatto, ovvio fin dalla istituzione degli uffici di prefettura nei dipartimenti della Repubblica Italiana sorta dalla convenzione di Lione del 1802, che le strutture di prefettura hanno componenti di organizzazione che sono indipendenti dalla dimensione della popolazione di riferimento. Un caso classico di costi fissi che non dipendono da fattori gestionali, ma da "fabbisogni" minimi di addetti e di personale non riconducibili a scelte gestionali.

Rapportati alla popolazione di riferimento i costi fissi determinano una relazione negativa tra spesa pro-capite e popolazione. Le **Figure 1 e 2** illustrano tuttavia l'ampia variabilità nei livelli di spesa pro-capite che si rileva a livello regionale, anche dopo avere tenuto conto delle differenze nella popolazione di riferimento.

**Figura 2**



Sviluppando l'analisi dei dati di spesa a livello di regione, anziché di singola prefettura, se ne ottiene una rappresentazione più semplice e leggibile, ma anche si ignora che due regioni di pari popolazione possono avere più prefetture e quindi i dati di spesa regionale possono essere fuorvianti. Non è infatti irragionevole pensare che, tra due regioni con la stessa popolazione, quella con il maggior numero di province possa avere, per l'incidenza differenziale dei costi fissi di ciascuna prefettura, una spesa per abitante più elevata.



Stima della spesa standard. Tenendo conto dei fattori sopra indicati, si può procedere a stimare la spesa standard per la spesa delle prefetture aggregate a livello regionale. Per tenere conto dei costi fissi e del loro variabile effetto sulle spese per abitante, si può ipotizzare per la relazione tra spese totali e popolazione una relazione quadratica del tipo:  $Spesa = a_1 + a_0 * pop + a_2 * pop^2$ . Questa relazione si trasforma, dividendo per la variabile pop, nella relazione sulle spese pro-capite:

$$Spesapc_i = a_0 + a_1 * popinv_i + a_2 * pop_i \quad (1.1)$$

Ove: *spesapc* è la spesa procapite  
*Popinv* è l'inverso della popolazione  
*Pop* è la popolazione

Considerando poi l'insieme delle prefetture della regione come un'azienda organizzata su diverse fabbriche provinciali non è irragionevole pensare che il numero delle province della regione possa essere un fattore autonomo che influisce sul costo per abitante: a parità di popolazione regionale, il costo per abitante sarà tanto maggiore quanto maggiore è il numero delle province incluse nella regione. Definendo con *numprov* il numero delle province nella regione, la relazione (1.1) diventa:

$$Spesapc_i = a_0 + a_1 * popinv_i + a_2 * pop_i + a_3 * numprov_i \quad (1.2)$$

La stima statistica del modello mostra i seguenti risultati:

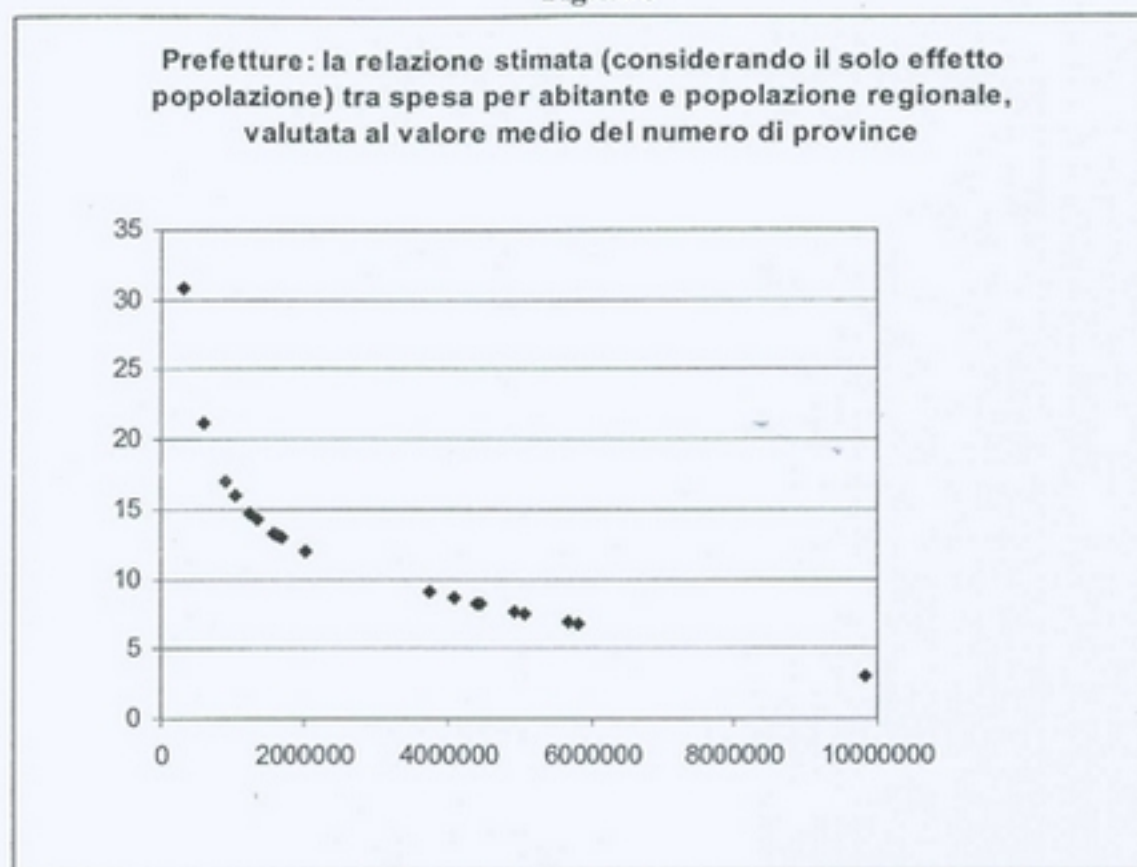
$$spesapc_i = 6,14 - 0,000000823 \text{ pop}_i + 6624280 \text{ 1/pop}_i + 0,788 \text{ numprov}_i \quad (1.2 \text{ stim})$$

(t=3,21)      (t= 2,16)                      (t=6,49)                      (t=2,40)

$R^2 = 0,815, \quad e.m.s. = 2,0154$

Il modello stima, con sufficiente precisione statistica le spese per abitante per il complesso delle prefetture di una regione: il coefficiente di determinazione multipla  $R^2$  è elevato e i coefficienti delle diverse variabili esplicative sono tutti statisticamente significativi). Ignorando l'effetto popolazione, il costo medio per regione delle prefetture dipende oltre che dal valore della costante, pari a 6,14 euro, anche dal numero delle province. Mediamente il costo medio per abitante regionale del sistema prefetture diventa tanto maggiore quanto maggiore è il numero delle province (prefetture) delle quali si compone la regione. Poiché il numero medio di province per regione è pari a 5,37, il valore medio risulta pari a  $6,14 + 5,376 * 0,79 =$  circa 10,40 euro.

Figura 3



Il modello stima altresì l'esistenza di una forte relazione negativa tra la spesa pro-capite per le prefetture e la popolazione della regione. La relazione negativa risulta sia dal segno negativo della variabile "popolazione" nell'equazione che dal segno positivo della variabile "inverso di popolazione". La relazione spese per abitante e popolazione è concava verso l'alto ed è rappresentata nella Figura 3.

L'esame dei residui (la differenza tra i valori effettivi della spesa per abitante e i valori stimati dalla relazione (1.2) mostra che per 10 regioni del Centro-Nord, dal Piemonte all'Umbria, i valori stimati dal modello della spesa per abitante sono mediamente superiori al valore effettivo (si hanno differenze positive in sette regioni e differenze negative nelle altre tre regioni). Nelle regioni del Centro-Sud, dal Lazio alla Sardegna, i valori stimati sono tutti inferiori ai valori effettivi con la sola eccezione della Basilicata.

Per verificare se questi esiti definiscano una componente sistematica della spesa pro capite per le prefetture, il modello viene ristimato con l'aggiunta di una variabile dummy che ha valore *zero* per le osservazioni da 1 a 10 e valore *uno* per le osservazioni da 11 a 19. Con questa aggiunta, il modello stimato riguardante il complesso delle spese decentrate<sup>5</sup> offre i seguenti risultati:

<sup>5</sup> La stima della stessa relazione per le sole spese di personale fornisce i seguenti risultati:  
 $spperpc = 2,82 - 9,66e-07*pop + 5,59e+06*popinv + 0,96*numprov + 2,68*dummysud$   
 (1,19) (2,30e-07) (6,01e+05) (0,201) (0,658)  
 $R^2 = 0,937$        $ems = 1,322$

equazione (1.3):

$$\text{spesapc} = 4,21 - 1,12e-06 * \text{pop} + 6,24e+06 * \text{popinv} + 1,09 * \text{numprov} + 3,18 * \text{dummysud}$$

(1,44)    (2,80e-07)            (7,31e+05)            (0,245)            (0,801)

$$R^2 = 0,928 \qquad \text{ems} = 1,609$$

(in parentesi, sotto i valori dei coefficienti stimati, gli errori medi della stima)

Rispetto alla formulazione precedente, risulta che la varianza spiegata aumenta in modo significativo, con un  $R^2$  che passa da 0,81 nella (1.2) a 0,93 nella (1.3) e con la variabile *dummysud*, statisticamente significativa, il cui valore indica che, a parità di tutti gli altri elementi, le prefetture nelle regioni del Centro-Sud costano mediamente circa 3,18 euro per abitante in più di quanto non costino nelle regioni del Centro-Nord.

In sintesi, quindi, la spesa per le prefetture, che si rileva nelle diverse regioni risulta essere:

- fortemente condizionata dalla popolazione regionale, presentando importanti economie di dimensione con spese fortemente decrescenti al crescere della popolazione regionale;
- condizionata dal numero delle prefetture che sono presenti sul territorio regionale, la spesa essendo una funzione crescente, a parità di popolazione, del numero di prefetture esistenti sul territorio regionale;
- notevolmente superiore, a parità degli altri elementi, nelle regioni del Centro-Sud, con una spesa che, per questa sola ragione, risulta essere pari a circa 7,40 euro contro i 4,20 euro nelle regioni del Centro-Nord.

*Quali spazi per risparmi di spesa ?* Per trasformare le stime sopra riportate in indicatori degli spazi per possibili interventi sulla spesa, si procede lungo due diverse strade.

Anzitutto, si tratta di decidere se i fattori che concorrono a spiegare i differenziali di spesa pro-capite nelle diverse regioni rappresentano tutti fattori di fabbisogno meritevoli di essere considerati.

Si consideri per primo il **fattore popolazione** che opera sulle spese per abitante con una curva ad *L* indicando una spesa minima di 5,93 euro per la Lombardia e una spesa massima di euro 29,70 euro per il Molise. Trattandosi degli effetti dei costi fissi nella organizzazione delle prefetture, viene da chiedersi se il grado di concavità della curva stimata (riportata nella Figura 3) sia ragionevole e accettabile e se il differenziale di spesa pro-capite tra piccole e grandi regioni non dovrebbe essere di entità minore. In via arbitraria, si può ipotizzare la situazione di cui alla Tabella 1 che segue, nella quale la colonna 2 propone il costo stimato dal modello di regressione, e la colonna 4 una ipotesi di costo teorico che presenta – ipotizzando costi standard minori di quelli effettivi per le

regioni a popolazione più bassa – economie di dimensione minori di quelle rilevate storicamente. Data la popolazione (colonna 3) delle regioni interessate, è possibile calcolare il risparmio che si realizzerebbe, per ciascuna regione e per il totale delle 10 regioni più piccole, in corrispondenza a standard di dotazione di personale definita ex novo. Il risparmio complessivo ammonta a circa 19 milioni di euro, in media circa 2 milioni per ciascuna regione.

**Tabella 1. Minori diseconomie di scala – stima dei risparmi**

Regione	Costo unitario stimato	popolaz	costo teorico	Risparmio 1000€
Molise	30,78	320.229	22,00	2.811
Basilicata	21,13	588.879	16,00	3.019
Umbria	16,98	900.790	14,00	2.683
Trentino AA	15,96	1.028.260	14,00	2.018
Friuli VG	14,72	1.234.079	13,00	2.121
Abruzzo	14,21	1.338.898	13,00	1.623
Marche	13,27	1.577.676	12,00	2.000
Liguria	13,14	1.615.986	12,00	1.837
Sardegna	12,95	1.672.404	12,00	1.592
Calabria	12,01	2.009.330	12,00	23
Totale				19.729

Sarebbe naturalmente possibile ipotizzare una scala di economie di dimensione più accentuata di quella indicata nella colonna 4 della Tabella 1. Una ipotesi altrettanto ragionevole prevede che il costo unitario “necessario”, fatto salvo il valore della Regione Molise di 22 euro per abitante, si riduce più rapidamente fino al valore di 10 euro per la Regione Calabria. In questo caso la stima del risparmio complessivo aumenterebbe fino a 43,1 milioni di euro.

Il secondo fattore da considerare è costituito dall’effetto **dimensione media della provincia** e quindi della prefettura. La stima della regressione indica che, a parità di popolazione e di collocazione geografica, una regione con un maggiore numero di province (vale per esempio il confronto tra Sicilia e Puglia), sopporta spese per abitante più elevate di una regione con un numero minore di province. Per stimare l’effetto maggiori costi per il numero elevato di province, si è considerato che il numero minimo di province è pari a 2 e che la provincia media ha una popolazione di 3,2 milioni di residenti. L’eccesso di spesa è definito quindi dal prodotto del coefficiente di *numprov* nella regressione (=1,09) moltiplicato per la differenza tra il numero medio di province (5,37) e il numero di province della regione con il minor numero di province (2,0), il tutto moltiplicato per la popolazione residente della provincia media. Il risultato di questa

operazione propone un costo complessivo connesso al numero di province pari a 11,6 milioni di euro.

Il terzo fattore infine è rappresentato dalla **maggiore onerosità delle prefetture nelle regioni del Centro-Sud**, come misurato dall'eccesso del valore della costante nelle regioni centro-meridionali rispetto al valore che la costante assume nelle regioni del Centro-Nord. Il coefficiente della variabile *dummysud* pari a maggior valore della costante, pari a 2,68 euro moltiplicato per la popolazione di tali regioni, genera un maggior costo di 71,2 milioni di euro.

L'importo complessivo dell'eccesso di spesa incluso nella spesa storicamente rilevata nel 2010 (pari a 583,3 milioni di euro) risulterebbe quindi compreso, sulla base delle due diverse ipotesi) tra i 102,5 e 123,9 milioni di euro, con seguenti componenti:

- diseconomie di scala sulla popolazione regionale	milioni	19,7 - 43,1
- diseconomie per le modeste dimensioni provinciali	"	11,6
- costosità relativa delle prefetture nel centro-sud	"	71,2
Per un totale di	"	102,5 - 123,9

Queste valutazioni incorporano, come è ovvio, qualche arbitrarietà soprattutto perché il "maggior costo" potrebbe essere associato a diversi livelli di prodotto o di attività svolta dalle prefetture alle quali sono associati i maggiori costi. Tuttavia i differenziali di spesa per abitante rilevati nelle diverse prefetture sono, come evidenziato nella Figura 1, molto elevati e la curvatura teorica delle diseconomie di scala ipotizzata nella 4° colonna della Tabella 1 sarebbe sicuramente riconosciuta come eccessiva da gran parte degli analisti dell'organizzazione pubblica, in relazione all'osservazione che la spesa rilevata nell'intera regione Lombardia risulta pari a meno di 6 euro per abitante.

In sintesi, le questioni sul tappeto riguardano:

a – se sia ragionevole che la componente dei costi fissi abbia un peso così elevato nella determinazione della spesa che si rileva al livello regionale;

b – se i differenziali di spesa tra le regioni del centro-nord e quelle del centro-sud siano, e in quale misura, motivati da una diversa azione di supplenza che le prefetture esercitano nei confronti degli locali e del sistema sociale;

c – se e in che misura la struttura territoriale delle prefetture debba seguire necessariamente quella delle province, caratterizzate per loro conto da profonde differenze dimensionali che sono all'origine dei differenziali nella spesa per abitante.